



Organización
Internacional
del Trabajo

► El seguro de desempleo ecuatoriano pospandemia: lecciones aprendidas

sobre la base del estudio actuarial del Seguro
de Desempleo en Ecuador, con año base 2020

► OIT Países Andinos
ECUADOR 





Esta es una obra de acceso abierto distribuida bajo la licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>). Los usuarios pueden reproducir, distribuir, adaptar y desarrollar el contenido de la obra original, conforme a los términos de la licencia mencionada. La OIT debe ser claramente reconocida como titular de la obra original. Los usuarios no están autorizados a reproducir el logo de la OIT en sus obras.

Atribución de la titularidad - La obra debe citarse como sigue: *El seguro de desempleo ecuatoriano pospandemia: lecciones aprendidas. Sobre la base del estudio actuarial del Seguro de Desempleo en Ecuador, con año base 2020*. Quito: Oficina Internacional del Trabajo.

Traducciones - En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente traducción no es obra de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ni debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción.*

Adaptaciones - En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra original de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las opiniones y puntos de vista expresados en esta adaptación son responsabilidad exclusiva de su autor o autores, y en ningún caso de la OIT.*

Esta licencia CC no se aplica a los materiales protegidos por derechos de autor incluidos en esta publicación que no son pertenecientes a la OIT. Si el material se atribuye a una tercera parte, la parte que utilice dicho material será la única responsable de obtener las autorizaciones necesarias por parte del titular de los derechos

Todo litigio que resulte de la presente licencia o en relación con ésta, que no pueda ser resuelto de manera amistosa será sometido a arbitramento de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por cualquier laudo arbitral resultante de dicho arbitraje el cual constituirá la resolución definitiva de dicho litigio.

Todas las consultas sobre derechos y licencias deberán dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), CH-1211 Ginebra 22 (Suiza) o por correo electrónico a rights@ilo.org.

ISBN: 9789220393314 (versión impresa)

ISBN: 9789220393307 (versión web PDF)

Las denominaciones empleadas en las publicaciones de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos no implican juicio alguno por parte de la OIT sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las suscriba.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la OIT, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns.

► Antecedentes¹

A partir del inicio de la pandemia de la COVID-19, 102 países en el mundo adoptaron alguna medida en favor de las personas desempleadas². Esas medidas fueron desde la introducción de nuevos beneficios y el incremento de recursos financieros, hasta la modificación/flexibilización de los parámetros de los esquemas por desempleo. La tendencia se orientó a procurar una mejor y mayor cobertura para aquellas personas que enfrentaban el desempleo.

La pandemia evidenció la importancia que tiene la protección social no solo como medio para proteger el bienestar de la sociedad, sino también como estabilizador de la economía e impulsor de la demanda interna. Frente a un futuro todavía incierto sobre la forma en la que los países se recuperarán de la pandemia, pero además con la posibilidad latente de que emerjan nuevas crisis como la experimentada por la COVID-19, el gran reto que se ha impuesto es cómo adecuar los sistemas de protección social para pasar de políticas y medidas transitorias que tomaron curso en la cúspide de la pandemia, a medidas de largo plazo que permitan generar bases sólidas de un sistema integral de protección social.

El informe mundial sobre la protección social 2020-2022³ estima que menos de la mitad de la población mundial (46,9 %) percibe al menos una prestación de la seguridad social. Al desagregar la cobertura por grupos poblacionales, se observa que las personas desempleadas son quienes menores tasas de cobertura registran: menos de 2 de cada 10 personas en desempleo perciben alguna prestación económica que les permita enfrentar la imposibilidad de generar un ingreso.

Las Normas Internacionales del Trabajo adoptadas por la OIT de forma tripartita orientan a los países a promover mejores sistemas de protección social en línea con ciertos principios como la universalidad, solidaridad en la financiación, igualdad de género, sostenibilidad financiera y social, participación tripartita, entre otros.

Particularmente, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) es la norma básica en materia de seguridad social que establece estándares que permiten guiar a los países para fortalecer sus sistemas de protección social. El Convenio núm. 102 define nueve áreas que componen la seguridad social, a saber: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes.

Específicamente sobre la contingencia de desempleo, el Convenio núm. 102, en su parte IV, establece ciertos estándares mínimos como el porcentaje de población mínima que debería ser cubierta, el nivel mínimo de beneficio, las condiciones de acceso y el tiempo de duración de la prestación. El Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168) y la Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 176) complementan el marco normativo más específico sobre la prestación de desempleo. Las dos normas antes mencionadas tienen el doble propósito de proteger a las personas desempleadas a través del otorgamiento de prestaciones en forma de pagos periódicos, al tiempo de fomentar también el empleo. El Convenio núm. 168 resalta la importancia que tiene articular de forma adecuada las prestaciones de la seguridad social con políticas sociales y económicas destinadas a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

Tanto el Convenio núm. 102 como el Convenio núm. 168 son una guía que permite orientar a los países a mejorar sus sistemas de protección social frente a la desocupación. En el caso de Ecuador, la OIT ha realizado un análisis que estudia el funcionamiento actual del seguro de desempleo frente a lo dispuesto por las Normas Internacionales del Trabajo, particularmente considerando los Convenios antes citados. La principal conclusión del estudio es que el seguro de desempleo del país tiene ciertas brechas entre sus parámetros y los estándares mínimos establecidos en los Convenios, que podrían ser corregidas a fin de promover una mayor cobertura, cuidando al mismo tiempo la sostenibilidad del seguro por desempleo.

La presente nota técnica hace un breve repaso sobre las más importantes lecciones aprendidas, a raíz de la pandemia, sobre el seguro de desempleo. Se señalan algunas recomendaciones concretas para mejorar esta prestación, procurando una mayor y mejor cobertura de la misma y garantizando su sostenibilidad.

¹ La presente nota ha sido desarrollada por Pablo Casalí, especialista en Seguridad Social de la Oficina de la OIT para los Países Andinos; Celine Peyron Bista, Asesora en Jefe del Departamento de Protección Social de la OIT en Ginebra; y David Jaramillo y Fabián Vallejo, Oficiales Nacionales de la Oficina de la OIT para los Países Andinos.

² OIT. 2023. [Monitor de la Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo](#). Última actualización: 8 de junio de 2023.

³ OIT. 2022. [Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022](#).

► 1. Los cuatro aspectos clave para entender el funcionamiento actual del seguro de desempleo

Analizar el funcionamiento actual del seguro de desempleo⁴ ecuatoriano es fundamental para entender los principales retos que este tiene, exacerbados en los meses más importantes de la pandemia, pero ya presentes antes de esta. Cuatro aspectos clave permiten comprender el seguro de desempleo: i) su financiamiento, ii) los sujetos protegidos, iii) las condiciones que se deben cumplir para acceder a la prestación, y iv) el monto y duración de la prestación.

Antes de describir los cuatro aspectos clave, es menester señalar que el seguro de desempleo se constituye de una parte fija (régimen solidario de reparto) y una parte variable conocida como el fondo de cesantía (régimen financiero de cuentas individuales). En el caso de suscitarse el evento de desempleo, el o la afiliada puede optar por una de las siguientes dos opciones excluyentes: 1) solicitar y retirar los fondos de cesantía acumulados y disponibles en su cuenta individual (pago único), o 2) acogerse al seguro de desempleo, manifestando su voluntad entre las siguientes dos opciones (2.1) recibir el valor correspondiente al fondo solidario más el monto disponible en la cuenta individual de cesantía en pagos periódicos en la forma que se explicará más adelante o (2.2) recibir únicamente el valor correspondiente al fondo solidario. En ambos casos, al final de haber escogido la opción 2.1 o 2.2 antes mencionadas, el afiliado o afiliada podrá solicitar el retiro del saldo de los fondos disponibles de cesantía acumulados que pudieran existir. A continuación, se explican los cuatro elementos clave del seguro:

- **Forma de financiamiento:** el seguro de desempleo se financia con los aportes provenientes de las personas trabajadoras en relación de dependencia y de sus empleadores. La tasa de aportación se divide en un 0,5 % a cargo del empleador para la parte fija del seguro y un 2 % a cargo de las y los trabajadores para la cuenta individual de cesantía⁵.
- **Sujetos protegidos:** únicamente los afiliados al IESS bajo relación de dependencia tienen derecho a acceder a una prestación por desempleo, siempre y cuando se haya generado una pérdida de sus ingresos por el cese temporal de actividades productivas por causas ajenas a la voluntad del afiliado o afiliada.
- **Condiciones de acceso a la prestación:** hay tres aspectos clave para acceder a la prestación de desempleo. En primer lugar, tener como mínimo 24 aportaciones mensuales no simultáneas en relación de dependencia de las cuales al menos 6 deben ser continuas y previas al desempleo. En segundo lugar, que el evento de desempleo haya ocurrido por una causa ajena a la voluntad de la persona trabajadora; y finalmente, esperar 60 días desde el evento de desempleo para solicitar la prestación⁶, lo que hace que el primer pago llegue a los 91 días de haberse suscitado la contingencia.
- **Monto a recibir:** la prestación económica se calcula sobre la base del promedio del salario aportado por el trabajador en los últimos 12 meses previos a suscitarse el evento del desempleo. Sobre ese promedio, se aplican porcentajes que inician en el 70 % en el primer mes en el que se recibe la prestación, reduciéndose 5 % en cada mes hasta llegar al 50 % en el mes 5 de recibir la prestación⁷. La prestación económica se paga hasta un máximo de 5 meses.

Los pagos mensuales se financian una parte del componente fijo del seguro y la otra del componente variable. El componente fijo otorga un monto equivalente al 70 % del Salario Básico Unificado (SBU) del año correspondiente, en los cinco pagos mensuales que se hacen por el seguro de desempleo, mientras que el componente variable financia la diferencia hasta alcanzar los porcentajes antes mencionados del salario promedio del trabajador.

4 Para más información sobre el funcionamiento del Seguro de Desempleo de Ecuador, descargue la [Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo](#).

5 Véase la [Resolución del Consejo Directivo del IESS C.D. 518, del 19 de abril de 2016, en la que se expide el Reglamento General del Seguro de Cesantía y Seguro de Desempleo](#). Así también, véase la [Resolución del Consejo Directivo del IESS C.D. 609, del 19 de septiembre de 2020, en la que se resuelve la modificación de la prima del seguro de desempleo](#).

6 Se puede realizar la solicitud de pago de la prestación a partir del día 61 de encontrarse en desempleo y hasta un plazo máximo de 45 días posteriores.

7 Es decir, en el primer mes, se paga el 70 % del promedio de la remuneración aportada en los últimos 12 meses previos a suscitarse el evento; en el segundo mes, el 65 % de ese mismo promedio; en el tercer mes, el 60 % de ese promedio; en el cuarto mes, el 55 % de ese promedio; y, finalmente, en el quinto mes el 50 % de ese mismo promedio.

El Gráfico 1 muestra de forma resumida las principales características del seguro de desempleo ecuatoriano.



Fuente: Ley de Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Desempleo. Resolución C.D. 609

► 2. Las cuatro principales lecciones aprendidas del seguro de desempleo a raíz de la pandemia

Las características actuales del seguro de desempleo ecuatoriano, particularmente los parámetros existentes para acceder a la prestación económica, no se encuentran alineados a las disposiciones de las Normas Internacionales del Trabajo en materia de protección social, en particular el Convenio núm. 102 y el Convenio núm. 168 de la OIT.

Esa brecha existente entre los parámetros actuales y los estándares de los Convenios ha limitado la cobertura efectiva del seguro de desempleo. Cuatro lecciones aprendidas se desprenden del funcionamiento del seguro de desempleo en la época de la pandemia:

- **El número de aportaciones mínimas requeridas hace que menos de la mitad (45 %) de las y los trabajadores en relación de dependencia afiliados al IESS, que se encuentran cesantes, puedan solicitar la prestación por desempleo.** El periodo de calificación para acceder al beneficio (24 cotizaciones acumuladas, de las cuales 6 deben ser consecutivas e inmediatas al desempleo) es cuestionable frente a la práctica comparativa internacional y lo mencionado por los Órganos de Control de la OIT. A este respecto, la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha mencionado que un periodo de 12 meses es normal para tener derecho a la prestación por desempleo.
- **El periodo de espera para recibir la prestación (encontrarse en desempleo por al menos 60 días) es considerablemente mayor que el periodo permitido por el Convenio núm. 102, que establece un periodo de espera de hasta 7 días.** Este parámetro fue particularmente importante en el inicio de la pandemia dado que, a través de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada de la COVID, se modificó de forma temporal el periodo de espera, estableciéndose por cuatro meses (entre abril y julio de 2020) en 10 días. En otras palabras, al menos de forma temporal, el seguro de desempleo ecuatoriano funcionó con un periodo de espera distinto al que fue inicialmente establecido y que se mantiene hasta el momento.
- **El tiempo establecido como periodo de espera (60 días) y el tiempo que podría concurrir hasta que el IESS realice el primer desembolso (30 días adicionales) hacen que la persona solicitante acceda efectivamente a la prestación a partir de los 90 días de estar cesante, poniendo en riesgo la oportunidad de la prestación.** De forma

similar al periodo de espera, en la misma la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada de la COVID, se estableció que de forma temporal (entre abril y junio de 2020) los pagos correspondientes al seguro de desempleo se efectuarían automáticamente y sin necesidad de demasiados trámites. Es decir, el seguro de desempleo ecuatoriano tiene ya un antecedente de haber funcionado con ciertas modificaciones a los parámetros actuales.

- **La duración y la fórmula de beneficio de la prestación de desempleo (parte fija) se encuentra alineada a lo estipulado por el Convenio núm. 102 de la OIT.** El artículo 24 del Convenio núm. 102 permite que la duración del beneficio se limite dependiendo del tipo de cobertura que tenga el seguro de desempleo. Así, en el caso de que la cobertura comprenda a los asalariados, tal y como el caso ecuatoriano, el Convenio menciona que la duración de la prestación debe ser al menos de 13 semanas, con lo cual los 5 meses de cobertura que tiene el seguro (entre 20 y 21 semanas) estaría alineado con la norma internacional. Por otra parte, el Convenio señala que el monto mínimo de la prestación debe ser del 45 % de las ganancias anteriores del beneficiario. Esto, en el caso ecuatoriano, considerando únicamente la parte fija del seguro, se cumple solo para aquellos afiliados cuyas ganancias anteriores son iguales al SBU.

► **3. Recomendaciones para fortalecer el seguro de desempleo**

Estas lecciones aprendidas, sumadas a las orientaciones y estándares mínimos en materia de desempleo que estipulan las Normas Internacionales del Trabajo, permiten recomendar los siguientes cinco aspectos fundamentales para promover una mejor y mayor cobertura del seguro de desempleo ecuatoriano:

- **Reducir el periodo de espera de la prestación de desempleo de 60 días a 7 días, a fin de adecuarlo a lo estipulado en el artículo 24 del Convenio núm. 102 de la OIT.** La reducción del periodo de espera, además de adecuarlo a las NIT, promoverá un mejoramiento en la oportunidad de la prestación, así como una mayor cobertura del seguro de desempleo. Al observar la información histórica, se identifica que, del número total de cesantes en relación de dependencia en el IESS (tanto públicos como privados), el 87 % de ellos permanece al menos una semana en desempleo. La actualización de los procesos vigentes en el IESS será necesaria para materializar la reducción del periodo de espera, así como para disminuir el tiempo concurrido entre la solicitud de la prestación y el desembolso efectivo. Tal y como sucedió en los primeros meses de la crisis por la COVID-19, el seguro de desempleo ya registró un antecedente positivo sobre la posibilidad de contar con un periodo de espera menor y con un proceso más eficiente para la realización de los pagos.
- **Reducir el número de contribuciones requeridas para acceder a la prestación de desempleo y disminuir o eliminar el requerimiento de contribuciones consecutivas.** Se recomienda solicitar un máximo de 12 meses de contribuciones previas para solicitar la prestación, a fin de adecuar el seguro a la práctica comparativa internacional y a lo mencionado por los Órganos de Control de la OIT, particularmente la CEACR. La información histórica observada de afiliados al IESS permite concluir que el 81,6 % de las personas trabajadoras logra cumplir las seis cotizaciones consecutivas requeridas para la prestación de desempleo, sin embargo, solo un poco más de la mitad de los afiliados (54,9 %) logra acumular 24 cotizaciones. Estas condiciones, tal y como se ha mencionado previamente, hacen que menos de la mitad (45 %) de las y los trabajadores en relación de dependencia afiliados al IESS, que se encuentran cesantes, puedan solicitar la prestación por desempleo, restringiendo la cobertura efectiva del seguro.
- **Flexibilizar la actual condición de terminación involuntaria del trabajo como requisito para la solicitud y acceso a la prestación de desempleo.** La actual condición de terminación involuntaria del trabajo se ha constituido en una barrera para acceder efectivamente a la prestación de desempleo. Este es uno de los factores que explica la baja tasa de cobertura efectiva del seguro. Al analizar la información histórica del IESS, únicamente el 15,4 % del total de salidas se podría definir como salida involuntaria, dejando por fuera a otras causales, por ejemplo, la finalización de un contrato a plazo fijo, que siendo igual de importante como para acceder a la prestación, hoy se encuentra restringido. En tal sentido, el seguro de desempleo del IESS se beneficiaría de ampliar el ámbito de aplicación para incluir no solo las relaciones laborales indefinidas, sino también ampliar las causas para acceder a la prestación, exceptuando únicamente la renuncia.

- **Modificar la fórmula del beneficio de la parte fija del seguro de desempleo para relacionarla con las ganancias anteriores del beneficiario, tal y como establece el Convenio núm. 102.** El mencionado Convenio establece que el monto mínimo en el caso de la prestación de desempleo debe ser del 45 % de las ganancias anteriores del beneficiario. En el caso ecuatoriano, si bien el porcentaje mínimo se cumple, la condición de asociar la fórmula a las ganancias anteriores se cumpliría únicamente para aquellos beneficiarios cuyas ganancias anteriores hayan sido igual al SBU. La parte fija del seguro de desempleo, por lo tanto, se beneficiaría de modificar esta fórmula, para adecuarla no al SBU sino a las ganancias anteriores de los beneficiarios. En la sección siguiente se exponen diferentes escenarios alternativos sobre el particular, evaluando en cada caso su impacto en la sostenibilidad del seguro.
- **Separar y registrar de forma independiente los gastos administrativos del seguro de desempleo de los del fondo de cesantía.** Desde la creación del seguro de desempleo, los gastos administrativos se han registrado en los balances del fondo de cesantía. Esta práctica, por un lado, no ha permitido cumplir con el principio de separación de cuentas, y por el otro, ha limitado la información sobre los gastos totales asociados al seguro de desempleo. En tal sentido, el seguro se beneficiaría de analizar el nivel exacto de gastos administrativos del seguro y registrarlos de forma independiente del fondo de cesantía.

► 4. Resultados actuariales y principales conclusiones

Las recomendaciones antes mencionadas han sido evaluadas actuarialmente a través del modelo desarrollado por la OIT denominado ILO Unemployment Insurance Model, el mismo que estima los ingresos y gastos que tendrá un seguro de desempleo en el mediano plazo y provee un rango de tasas de contribución que hacen posible la sostenibilidad del seguro en el periodo proyectado (ocho años para este caso).

Con la finalidad de observar el posible impacto en la sostenibilidad del seguro de desempleo de las recomendaciones emitidas, se realizaron tres escenarios de política que muestran una combinación de modificaciones paramétricas.

Los tres escenarios comparten como características comunes las siguientes: reducción del tiempo de espera de 60 días a 7 días; flexibilización de las causas para acceder a la prestación de desempleo, incluyendo todas las causas con excepción de la renuncia voluntaria; incorporación de un gasto administrativo del seguro de desempleo del orden del 2 % de los ingresos por contribuciones; y duración del beneficio de 5 meses, tal y como está establecido actualmente.

Además de esas características comunes, cada escenario presenta distintas opciones de cambios paramétricos. Por ejemplo, el escenario 1 simula la modificación de la fórmula de cálculo de la parte fija del seguro de desempleo, incrementándola hasta el 100 % del SBU, en lugar del 70 % como dicta la norma actual. Adicionalmente, reduce a 12 meses las contribuciones requeridas para tener acceso a la prestación, de los cuales los últimos 3 deben ser meses consecutivos.

Por su parte, en el escenario 2, la fórmula de cálculo de la parte fija se propone que sea el 50 % del salario promedio de los últimos 12 meses de contribución, mientras que las aportaciones requeridas se disminuyen a 6 meses de contribución en los últimos 12 meses.

El escenario 3 simula una fórmula de cálculo de la parte fija que disminuye progresivamente en un 5 %, iniciando en el 70 % del salario promedio de los últimos 12 meses de contribución en el primer mes de beneficio, hasta el 50 % de ese salario promedio en el quinto mes. Además, reduce las contribuciones requeridas para tener acceso a la prestación a 12 meses de aportación en los últimos 24 meses.

La Tabla 1 muestra un resumen de los escenarios simulados, comparándolos con los parámetros actuales del seguro de desempleo (escenario base).

► **Tabla 1. Resumen de escenarios propuestos**

	Escenario base	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Tiempo de espera	2 meses 9 semanas	7 días	7 días	7 días
Duración del beneficio	5 meses	5 meses	5 meses	5 meses
Fórmula del beneficio	70 % Salario Básico Unificado	100 % Salario Básico Unificado	50 % del salario promedio de los últimos 12 meses (SPM)	Mes 1: 70 % SPM Mes 2: 65 % SPM Mes 3: 60 % SPM Mes 4: 55 % SPM Mes 5: 50 % SPM
Contribuciones requeridas	24 meses y los últimos 6 consecutivos	12 meses y los últimos 3 consecutivos	6 meses de contribución en los últimos 12 meses	12 meses de contribución en los últimos 24 meses
Causas de desempleo	Terminaciones involuntarias	Todas las causas, excepto la renuncia	Todas las causas, excepto la renuncia	Todas las causas, excepto la renuncia
Gastos administrativos	No aplicable	2 % del ingreso por contribuciones	2 % del ingreso por contribuciones	2 % del ingreso por contribuciones

Fuente: Valuación actuarial del seguro de desempleo en Ecuador. 2022

Con los parámetros actuales del seguro de desempleo (escenario base) la cobertura se vería limitada únicamente a 7 547 beneficiarios mensuales promedio al final del periodo de proyección. Ese bajo nivel de cobertura, explicado en los requisitos y condiciones que el seguro impone para acceder a la prestación, resulta en un bajo costo promedio previsional del seguro, del orden del 0,09 por ciento de los ingresos asegurables anuales durante los ocho años proyectados. Los bajos costos, a su vez, inciden en una acumulación significativa de la reserva, que llegaría a representar hasta 85,8 veces el gasto anual en prestaciones económicas del seguro.

Al modificar los parámetros del seguro se observan resultados diferenciados en función del escenario. Así, por ejemplo, bajo la propuesta del escenario 1, el número de beneficiarios en el último año de la proyección se incrementaría en 3,84 veces frente al escenario base (28 982 personas), lo que resulta en que el costo del seguro de desempleo represente en promedio un 0,51 por ciento de los ingresos asegurables durante el periodo de proyección. La reserva, por su parte, representará hasta 8,4 veces el gasto anual en prestaciones económicas por desempleo en ocho años.

En el caso del escenario 2, el número de beneficiarios al final del periodo de proyección se incrementaría en 4,7 veces respecto del escenario base (35 627 personas). Los costos del esquema representan en promedio el 0,62 por ciento de los ingresos asegurables durante todo el periodo de proyección y las reservas son 5,4 veces el gasto anual en prestaciones por desempleo en ocho años.

Finalmente, bajo el escenario 3, el número de beneficiarios al final del periodo de proyección se incrementaría en casi cuatro veces respecto del escenario base (30 167 personas). Los costos del esquema representan en promedio el 0,67 por ciento de los ingresos asegurables durante todo el periodo de proyección y las reservas son 4,3 veces el gasto anual en prestaciones por desempleo al final del periodo proyectado. La Tabla 2 muestra un resumen de los principales resultados actuariales, comparando el escenario base frente a los tres escenarios alternativos.

► **Tabla 2. Resumen de los resultados por tipo de escenario**

	Escenario base	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Fórmula del beneficio	70 % Salario Básico Unificado	100 % Salario Básico Unificado	50 % del salario promedio de los últimos 12 meses (SPM)	Mes 1: 70 % SPM Mes 2: 65 % SPM Mes 3: 60 % SPM Mes 4: 55 % SPM Mes 5: 50 % SPM
Contribuciones requeridas	24 meses y los últimos 6 consecutivos	12 meses y los últimos 3 consecutivos	6 meses de contribución en los últimos 12 meses	12 meses de contribución en los últimos 24 meses
Tasa de contribución	0,50 %	0,50 %	0,50 %	0,50 %
PAYG⁸ (promedio)	0,09 %	0,51 %	0,62 %	0,67 %
Número de beneficiarios mensuales (final de la proyección)	7 547	28 982	35 627	30 167

Fuente: Valuación actuarial del seguro de desempleo en Ecuador (OIT, 2022).

8 Las siglas PAYG refieren al esquema de financiamiento "Pay As You Go" (en inglés), que en español describe regímenes de reparto. En el caso de esta nota técnica, se refiere a qué porcentaje representan los costos previsionales del seguro de desempleo respecto de los ingresos asegurables anuales.

Sobre la base de los resultados mostrados se puede concluir lo siguiente:

- Al modificar los parámetros del seguro de desempleo, se observan de manera generalizada dos efectos. Por un lado, un aumento en la cobertura de beneficiarios proyectados, lo que a su vez incide en el incremento del costo del seguro. Por el otro lado, que una modificación de los parámetros a fin de mejorar las condiciones para acceder a la prestación por desempleo es financieramente viable, habida cuenta de que la reserva se muestra positiva durante todos los años proyectados y en los tres escenarios propuestos.
- La brecha existente entre los parámetros actuales del seguro de desempleo ecuatoriano frente a lo estipulado por las Normas Internacionales del Trabajo (NIT) en materia de protección social, particularmente frente al Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), incide en que la tasa de cobertura efectiva del seguro de desempleo sea muy baja. Esos reducidos niveles de cobertura efectiva dan la percepción de que el seguro es ampliamente superavitario, pues en el escenario base, el costo del esquema es notablemente menor a la tasa actual de contribución (0,5 % de los ingresos). En tal sentido, adecuar los parámetros del seguro a lo estipulado por las NIT no solo permitiría ampliar los niveles de cobertura efectiva del seguro, sino que también promovería una necesaria reflexión sobre las decisiones que, en materia de reducción de la tasa de contribución del seguro de desempleo, se llevaron a la práctica para fortalecer el financiamiento de otras prestaciones del sistema; ello, sobre la base de una equívoca percepción de que el seguro de desempleo es superavitario.



- Una modificación de parámetros, como la recomendada en esta nota técnica, debe realizarse en el marco de un proceso de diálogo social amplio, que tome en cuenta los insumos técnicos desarrollados para propiciar la consecución de acuerdos con el objetivo último de mejorar el sistema de protección social frente al desempleo.
- El proceso de diálogo no debería limitarse a abordar una modificación paramétrica del seguro, sino a la necesidad de avanzar hacia un sistema integral de protección social frente a la desocupación, sobre la base de las prestaciones económicas por desempleo y el acceso a políticas activas del mercado de trabajo para facilitar y agilizar la ruta de empleabilidad. Cabe mencionar que actualmente el seguro no presenta sinergias con las políticas activas del mercado de trabajo, políticas que también aportan en la suficiencia y calidad de la prestación.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional del Ecuador.** 2001. Ley de seguridad social. Registro Oficial Suplemento 465: 30 de noviembre 2001. Quito.
- _____. 2016. Ley Orgánica para la promoción del trabajo juvenil, regulación excepcional de la jornada del trabajo, cesantía y seguro de desempleo. Registro Oficial Suplemento 720: 28 de marzo 2016. Quito.
- Casalí, P. y H. Schwarzer.** 2010. *El Piso de Protección Social: Desarrollo Conceptual y Aplicación en América Latina, en Panorama Laboral 2010*. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.** 2016. Resolución Administrativa C.D. 518, de 19 de abril de 2016, Reglamento general del seguro de cesantía y seguro de desempleo. Quito.
- _____. 2020. *Informe actuarial del seguro de desempleo, considerando el impacto del coronavirus SARS-COV-2 (COVID-19)*. Quito.
- _____. 2020. Resolución Administrativa C.D. 609, de 19 de septiembre de 2020, Resuelve fijar en 0,5 % la prima del seguro de desempleo a partir del año 2021.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos.** 2022. *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Quito.
- OIT.** 1952. *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*, núm. 102. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- _____. 1988. *Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, núm. 168*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- _____. 2012. *Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- _____. 2020. *Panorama de la Protección Social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad*. Lima: Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- _____. 2022. *Panorama Laboral 2021. América Latina y el Caribe*. Lima: Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- _____. 2022. *Valuación actuarial del seguro de desempleo en Ecuador*. Lima: Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- _____. 2022. *Informe mundial sobre la protección social 2020-2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- _____. 2023. *Panorama Laboral 2022. América Latina y el Caribe*. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

Contacto

Oficina de la OIT para los Países Andinos
Centro Corporativo Ekopark
Torre 4, piso 3
Vía a Nayón y Av. Simón Bolívar
Quito - Ecuador

 @OITAndina
 @OIT.Americas
 @OIT_Americas
(593) 23824240
www.ilo.org/ecuador