



Organización
Internacional
del Trabajo



Protección social
y gestión de las finanzas públicas



Financiado por
la Unión Europea

► Valuación actuarial del Seguro de Desempleo en Ecuador



► OIT Países Andinos

ECUADOR 

► **Valuación actuarial del Seguro de Desempleo en Ecuador**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022
Primera edición 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Valuación actuarial del seguro de desempleo en Ecuador.

Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2022. 70 pp.

ISBN: 9789220375938 (versión impresa)

ISBN: 9789220375945 (versión web pdf)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo 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 sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, 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: ilo.org/publns.

Impreso en Ecuador

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización.

Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español *o/a* para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a mujeres y hombres.

► Índice

Lista de siglas y acrónimos	10
Agradecimientos	11
Prefacio	12
Introducción	14
1. Marco normativo internacional para guiar el desarrollo de los sistemas de promoción del empleo y protección frente al desempleo	15
2. Contexto general del Seguro de Desempleo	18
2.1. Marco normativo e institucional del Seguro de Desempleo en Ecuador	18
2.2. Características del Seguro de Desempleo	20
2.2.1. Cobertura de beneficiarios	20
2.2.2. Contribuciones requeridas para acceder a la prestación	22
2.2.3. Duración y fórmula del beneficio	22
2.2.4. Tiempo de espera y motivos de salida	23
2.2.5. Tipo de sistema y financiamiento	24
2.3. Evolución financiera reciente (2017-2020) del Fondo del Seguro de Desempleo	26
3. Supuestos para la valuación actuarial del Seguro de Desempleo	30
3.1. Supuestos para las proyecciones de población	31
3.2. Supuestos macroeconómicos y del mercado laboral	33
3.3. Supuestos del esquema de prestaciones	34
3.3.1. Cobertura	34
3.3.2. Cesantes y duración del desempleo	35
3.3.3. Crecimiento del salario	36
3.3.4. Meses de contribución previos para ser elegible	37
3.3.5. Porcentaje de terminaciones involuntarias	37
3.3.6. Porcentaje de los desempleados que acceden a la prestación de desempleo	37
3.3.7. Gastos administrativos	37
3.3.8. Tasa de rentabilidad del Fondo	38
4. Valuación de los costos del esquema propuesto	39
4.1. Proyecciones demográficas y financieras del Seguro de Desempleo	39
4.2. Determinación de la tasa de contribución	40

5. Análisis de sensibilidad	42
6. Escenarios de política	43
Escenario 1	43
Escenario 2	45
Escenario 3	47
Resumen de los escenarios propuestos	48
Conclusiones y recomendaciones	50
Referencias bibliográficas	51
Anexos	52
Anexo 1: Metodología de la valuación actuarial	52
A1.1. Propósito de las proyecciones de las prestaciones del Seguro de Desempleo	52
A1.2. Información sobre los asegurados y supuestos	52
A1.3. Enfoque de las proyecciones	53
Anexo 2: Contexto macroeconómico y demográfico	54
A2.1. Contexto demográfico en Ecuador	54
A2.2. El empleo, la participación y la economía en Ecuador	56
Anexo 3: Características de los asegurados	61
Anexo 4: Relación entre el desempleo y el número de beneficiarios	68

► Índice de ilustraciones, gráficos, tablas y recuadros

► Ilustración 1	Características del Seguro de Desempleo creado por la Ley de Promoción del Trabajo Juvenil (aportes vigentes a agosto de 2022)	20
► Gráfico 1	Ecuador: afiliados del IESS cesantes, según tiempo de duración del desempleo (observado en 60 meses continuos, 2016-2020)	23
► Gráfico 2	Ecuador, IESS: número de prestaciones de desempleo pagadas por mes, 2016-2020	27
► Gráfico 3	Ecuador: tasa de contribución vs. costo de reparto puro (PAYG), 2017-2020	28
► Gráfico 4	Ecuador: evolución del número de beneficiarios y contribuyentes del Seguro de Desempleo	28

►Gráfico 5	Ecuador: evolución del ingreso mensual de aportación y el monto del beneficio mensual	29
►Gráfico 6	Ecuador: tasa de crecimiento de la población, evolución reciente 2014-2020 y proyecciones 2021-2030	32
►Gráfico 7	Ecuador: distribución de sobrevivencia implícita de la duración del desempleo de los cesantes del IESS	36
►Gráfico A2.1	Ecuador: evolución de la población ecuatoriana, 2014-2020. Tasa de crecimiento y número de personas	54
►Gráfico A2.2	Ecuador: distribución de la población por grupo de edad y sexo, 2020	55
►Gráfico A2.3	Ecuador: tasa de participación laboral por sexo, 2014-2030	56
►Gráfico A2.4	Ecuador: tasa de participación por grupo de edad y sexo, promedio del periodo 2018-2020 (en porcentaje)	57
►Gráfico A2.5	Ecuador: tasa de desempleo por sexo para el periodo 2014-2030 (en porcentaje)	58
►Gráfico A2.6	Ecuador: tasa de desempleo por grupo de edad y sexo, promedio del periodo 2018-2020 (en porcentaje)	59
►Gráfico A2.7	Ecuador: PEA ocupada y tasa de variación anual de la PEA ocupada. Observada 2014-2020. Estimada 2021-2030	59
►Gráfico A3.1	Ecuador: proyección del número de trabajadores asegurados por sector y sexo. Observada 2015-2020. Estimada 2021-2030	61
►Gráfico A3.2	Ecuador: distribución de los trabajadores asegurados por grupo de edad, según sexo y sector	62
►Gráfico A3.3	Ecuador: porcentaje de meses cotizados en el año, según sexo y sector	63
►Gráfico A3.4	Ecuador: tasas de cesantía por sexo y tipo	64
►Gráfico A3.5	Ecuador: distribución de los cesantes, según grupo de edad, sexo y sector	64
►Gráfico A3.6	Ecuador: salario promedio anual, según grupo de edad sexo y sector	65
►Gráfico A3.7	Ecuador: porcentaje de trabajadores por grupo de edad que cumple la condición de elegibilidad, según sexo y sector	66
►Tabla 1	Ecuador, IESS: número de beneficiarios promedio mensual del Seguro de Desempleo, 2016-2020	21
►Tabla 2	Resumen de los estados financieros del Fondo del Seguro de Desempleo, 2017-2020 (en miles)	26
►Tabla 3	Ecuador: población de 15 años y más proyectada para los años 2020, 2025 y 2030 por grupos de edad (en miles)	32
►Tabla 4	Ecuador: comparativo de proyecciones de la tasa de crecimiento del PIB e inflación, 2020-2026	33
►Tabla 5	Ecuador: principales supuestos económicos 2020-2030 utilizados en la valuación actuarial (en porcentaje)	34
►Tabla 6	Ecuador: proyección de los asegurados cubiertos anuales y promedio mensual por el Seguro de Desempleo, 2020-2030 (en miles)	35

► Tabla 7	Ecuador: proyección de contribuyentes, ingresos mensuales asegurables e ingresos anuales	39
► Tabla 8	Ecuador: número de beneficiarios, monto promedio mensual de prestaciones y gasto total en prestaciones	40
► Tabla 9	Ecuador: proyecciones financieras del régimen de Seguro de Desempleo con la tasa actual del 0,5 por ciento (en miles)	41
► Tabla 10	Ecuador: proyecciones financieras del régimen de Seguro de Desempleo con la tasa actual de 0,5 por ciento incluyendo gastos administrativos (en miles)	42
► Tabla 11	Escenarios de reforma propuestos	43
► Tabla 12	Escenario 1: número de beneficiarios, monto promedio mensual de prestaciones y gasto total en prestaciones	44
► Tabla 13	Escenario 1: proyecciones financieras del régimen de Seguro de Desempleo (en miles)	45
► Tabla 14	Escenario 2: número de beneficiarios, monto promedio mensual de prestaciones y gasto total en prestaciones	46
► Tabla 15	Escenario 2: proyecciones financieras del régimen de Seguro de Desempleo (en miles)	46
► Tabla 16	Escenario 3: número de beneficiarios, monto promedio mensual de prestaciones y gasto total en prestaciones	47
► Tabla 17	Escenario 3: proyecciones financieras del régimen de Seguro de Desempleo (en miles)	48
► Tabla 18	Resumen de resultados de los escenarios propuestos	49
► Tabla A2.1	Ecuador: población de 15-69 años de edad proyectada por grupos de edad, 2020-2030 (en miles)	55
► Tabla A2.2	Ecuador: PEA por sexo para el periodo 2015-2030 (en miles)	57
► Tabla A2.3	Ecuador: PET, PEA y PEA desocupada, años seleccionados, 2014, 2017, 2020, 2022, 2025 y 2030	60
► Tabla A3.1	Ecuador: trabajadores cubiertos por el Seguro de Desempleo, 2020. Según grupo de edad, sexo y sector	62
► Tabla A3.2	Ecuador: porcentaje de meses cotizados en el año, promedio del periodo 2015-2019. Según sexo y sector	63
► Tabla A3.3	Ecuador: distribución de los motivos de salida, promedio del periodo 2015-2020	66
► Tabla A3.4	Ecuador: distribución de los trabajadores cesantes según tiempo de duración de la cesantía, según sexo y sector	67
► Tabla A3.5	Ecuador: número de cesantes del Seguro de Desempleo del IESS y número de beneficiarios mensuales, 2022	68
► Recuadro 1	Qué dicen las Normas Internacionales del Trabajo en materia de protección social frente al desempleo y la pérdida de ingresos	16
► Recuadro 2	Modificación del financiamiento del Seguro de Desempleo	25

► Lista de siglas y acrónimos

BIESS	Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
ENEMDU	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	población económicamente activa
PET	población en edad de trabajar
PIB	producto interno bruto
SBU	salario básico unificado

► Agradecimientos

El presente trabajo ha sido elaborado en el marco del proyecto de cooperación técnica *“Fortalecimiento del sistema de protección social frente al desempleo en el Ecuador”*, liderado por la OIT, y financiado por la Unión Europea a través del programa *“Mejora de las sinergias entre la protección social y la gestión de las finanzas públicas”*.

La coordinación del informe Valuación actuarial del Seguro de Desempleo en el Ecuador estuvo a cargo de Pablo Casalí, Ana Cristina Avilés, Celine Peyron Bista y André Picard, todos funcionarios de la OIT. Por su parte, con distinto grado de responsabilidad, su ejecución contó con la colaboración de los consultores de OIT Alexandre Landry, Rosario Maldonado y Diego Herdoiza. Por la OIT también colaboraron Luisa Carmona Llano, Maya Stern-Plaza, Fabián Vallejo y David Jaramillo.

Resulta importante destacar la colaboración brindada durante todo el proceso por el Ministerio del Trabajo y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al igual que los insumos y comentarios brindados a lo largo de todo el proceso por parte de representantes de organizaciones de trabajadores y de empleadores.

De igual forma, también se agradece al director de la Oficina de la OIT para los Países Andinos, Italo Cardona, por el apoyo brindado a la ejecución del trabajo y actividades de coordinación; y al personal del Departamento de Protección Social de la OIT en la sede (Ginebra).

► Prefacio

La crisis de la COVID-19 supuso para cada uno de los países un reto significativo en materia social, económica e, incluso, política. Aunque todavía es complejo tener una mirada completa de las consecuencias de la pandemia, sí han quedado claras algunas lecciones que obligan a las sociedades a encaminar esfuerzos para repensar ciertos déficits y brechas latentes en los países, que limitan la posibilidad de garantizar adecuados niveles de vida a la población.

Una de esas lecciones es la importancia que tienen los sistemas de protección social como medida para resguardar la calidad de vida de las personas y estabilizar las economías. Estos sistemas, por un lado, aseguran niveles mínimos de vida a las personas a través de la garantía de ingresos básicos y el acceso a servicios de salud y, por el otro, inciden en el impulso de la demanda interna, estabilizando al mismo tiempo las economías nacionales.

Esta renovada apreciación fue reflejada en las conclusiones sobre la protección social que representantes de gobiernos, trabajadores y empleadores de los 187 Estados Miembros de la OIT adoptaron en junio de 2021 en la Conferencia Internacional del Trabajo.

Entre el 2020 y 2021, más de 45 países de la región de las Américas adoptaron algún tipo de medida de protección social para enfrentar la pandemia. Y, aunque las disposiciones adoptadas variaron entre los diferentes países, sin duda las relativas al establecimiento de sistemas de amparo frente al desempleo fueron de las más aplicadas. El último [Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022](#) evidenció que las personas desempleadas son las que menor porcentaje de cobertura presentan frente a otros grupos poblacionales: menos de 2 de cada 10 personas en desempleo a nivel mundial reciben cobertura del sistema.

Ecuador también enfrenta retos importantes para mejorar la protección social frente al desempleo y reducir la vulnerabilidad de las y los trabajadores ante la pérdida de empleo. Precisamente, la OIT, con apoyo de la UE, ha ofrecido acompañamiento técnico al gobierno ecuatoriano, a través del proyecto “Mejorando las sinergias entre la protección social y la gestión de las finanzas públicas”, para explorar mecanismos que permitan extender la cobertura de esta prestación y mejorar su suficiencia.

En ese mismo sentido, la Unión Europea (UE), a través de su acción global para crear sinergias entre la protección social y las finanzas públicas, ha develado la importancia que tiene invertir de forma suficiente en sistemas de protección social para alcanzar un crecimiento inclusivo y sostenible, que permita eliminar la pobreza y reducir las inequidades. Es por ello que esta acción ha sido especialmente estratégica no solo por su implementación en tiempos de pandemia, sino también porque en el marco del capítulo de desarrollo sostenible del acuerdo comercial entre el Ecuador y la UE, la protección social hace parte del compromiso de la UE para monitorear y fomentar medidas de apoyo que permitan generar trabajo y salario dignos, así como medidas de derecho laboral conforme con los estándares internacionales emitidos por nuestros socios estratégicos como la OIT. El continuo mantenimiento de estos estándares es un reto importante que debe sostenerse en los próximos años para poder atender de manera empática las genuinas demandas sociales provenientes de muchos sectores sociales del Ecuador.

El presente informe analiza el funcionamiento actual del seguro de desempleo en Ecuador frente a lo dispuesto por las Normas Internacionales del Trabajo (NIT) de la OIT en materia de protección social, específicamente el 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).

A partir de este análisis contrastado y de la identificación de brechas entre las NIT y los parámetros actuales del seguro, la OIT plantea recomendaciones de reforma que, habiendo sido evaluadas actuarialmente para observar su sostenibilidad, también promueven la extensión de su cobertura y podrían ser discutidas en el marco de un proceso de diálogo social amplio con la participación informada de los actores sociales.

Ítalo Cardona
Director de la OIT para Países Andinos

Charles-Michel GEURTS
Embajador de la UE en Ecuador

► Introducción

Desde la época de la colonia en lo que actualmente es el territorio de Ecuador, existió alguna forma de prestación de protección social que permitía afrontar la pérdida de ingresos provocada por la muerte de la persona sustento del hogar sobrevenida por enfermedad o accidente. Desde esa época a la presente, las prestaciones y contingencias cubiertas por la protección social han evolucionado y son de diversas formas, y se han ido progresivamente acercando a la definición internacional proporcionada por el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), de la Organización Internacional del trabajo (OIT), que permite tener una orientación sobre los elementos mínimos de las prestaciones que debe abarcar la protección social.

Las principales funciones de la seguridad social, en general, dan respuesta a la necesidad de asegurar la provisión de servicios esenciales y transferencias sociales que permitan acceder a un umbral mínimo de protección social. También compensar la falta o reducción de los ingresos del trabajo a causa de la imposibilidad de obtener un empleo conveniente, tal y como lo menciona el Convenio núm. 102 de la OIT (Casalí y Schwarzer 2010).

Los parámetros cualitativos y cuantitativos mínimos de las prestaciones de desempleo están expuestos en la parte IV del Convenio núm. 102. Así, los esquemas de protección frente al desempleo constituyen un elemento importante de los sistemas integrales de protección social y tienen por objeto garantizar los ingresos de los trabajadores que perdieron su empleo a través de seguros sociales contributivos de desempleo y/o transferencias no contributivas como los subsidios por desempleo. Estos mecanismos constituyen una parte fundamental en la construcción de un piso de protección social en búsqueda de aumentar los niveles de bienestar de la población, mejorar así los niveles de ingreso y acceso al mercado laboral, y promover una transición hacia la economía formal y la generación de empleos decentes. De igual modo, también se busca mejorar la empleabilidad de las personas con dificultades para obtener un empleo a través de políticas activas del mercado de trabajo como, por ejemplo, los servicios públicos de empleo, la capacitación laboral, la certificación de competencias y los programas directos e indirectos de empleo, entre otros.

► 1. Marco normativo internacional para guiar el desarrollo de los sistemas de promoción del empleo y protección frente al desempleo

El marco jurídico de la OIT, a través de las Normas Internacionales del Trabajo en materia de protección social, constituye la plataforma para implementar sistemas integrales, incluida la protección frente al desempleo, que además considere una vinculación entre políticas pasivas y activas del mercado de trabajo. El mandato de la OIT se basa en el reconocimiento de la seguridad social como un derecho humano y en su importancia para la promoción de una política de trabajo decente.

En particular, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) promueve que los países avancen hacia una cobertura universal (horizontal y vertical) estableciendo estándares para orientar ese objetivo. En el caso de la protección frente al desempleo, el Convenio núm. 102 establece, en su parte IV, lo relativo a la prestación por desempleo describiendo la contingencia por cubrirse, el porcentaje de población mínima que será cubierta, el nivel mínimo de beneficio, las condiciones de acceso y el tiempo de duración de la prestación.

Por su parte, 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) 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 reconoce, por tanto, el valor del vínculo de la seguridad social con políticas sociales y económicas destinadas a una meta prioritaria: el fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido. Establece disposiciones para los nuevos solicitantes de empleo, incluyendo a las personas dedicadas al cuidado de familiares, y además promueve prestaciones sociales para los aprendices y la población migrante. La Recomendación núm. 176 que lo acompaña brinda orientaciones para apreciar la conveniencia del empleo para quienes lo buscan, teniendo en cuenta la edad de la persona desempleada, la antigüedad en su profesión anterior, la experiencia adquirida, la duración del desempleo y la situación del mercado de trabajo. Recomienda, además, la extensión del alcance de la contingencia cubierta, la de la cobertura personal y de la duración de las prestaciones. Así, estos instrumentos, además del otorgamiento de prestaciones, buscan vincular la seguridad social con políticas sociales y económicas destinadas a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido (OIT 2021a).

Adicionalmente, la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) estipula que los pisos de protección social deben comprender, por lo menos, cuatro garantías básicas de seguridad social. Una de esas es, justamente, una seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes por enfermedad, desempleo, maternidad o invalidez. El recuadro 1 detalla los convenios y las recomendaciones en la materia.

En este marco, y específicamente en materia de la protección frente a la desocupación, la OIT busca propiciar la consolidación de sistemas comprehensivos que consideren herramientas de sostenimiento de ingresos y servicios para el regreso al trabajo, de conformidad con las Normas Internacionales del Trabajo. Los programas de protección contra el desempleo también son fundamentales para apoyar a quienes se ven afectados negativamente por los cambios constantes en las dinámicas del mercado de trabajo, por las innovaciones tecnológicas, por el cambio climático y ambiental. Dichos programas funcionan como facilitadores de un cambio estructural y de una transición justa para las empresas y los trabajadores de todos los sectores (OIT 2018).

Los regímenes de protección social contra el desempleo son herramientas efectivas para fomentar el empleo formal, pues contribuyen a la mejora de las habilidades y capacidades de los trabajadores. Por su parte, a nivel macroeconómico, también son importantes porque actúan como estabilizadores automáticos, estimulando la recuperación económica y previniendo el aumento de los niveles de pobreza (OIT 2018).

► Recuadro 1. Qué dicen las Normas Internacionales del Trabajo en materia de protección social frente al desempleo y la pérdida de ingresos

Los convenios y las recomendaciones de la OIT dan cuenta de que la protección frente a la desocupación es una parte integral del derecho a la seguridad social. Para la formulación de estrategias y políticas públicas coherentes e integradas, en línea con los objetivos constitucionales de la OIT, es necesario tener en cuenta los principios rectores emanados de las Normas Internacionales del Trabajo: solidaridad, financiamiento colectivo, adecuación, previsibilidad de las prestaciones y participación de los representantes de los empleadores y personas protegidas en la administración del sistema, entre otros, plasmados en convenios y recomendaciones. En materia de protección frente al desempleo, se destacan las siguientes:

La **Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida**, 1944 (núm. 67) establece que los regímenes de seguridad de los medios de vida deberían aliviar el estado de necesidad e impedir la pobreza, compensando la falta o reducción de los ingresos a causa de una incapacidad para trabajar, por ejemplo, la vejez, o la incapacidad para obtener un trabajo remunerado o a causa de la muerte del jefe de familia. Sostiene además que los regímenes deberían organizarse en la forma de un seguro social obligatorio, pero en coordinación con la asistencia social.

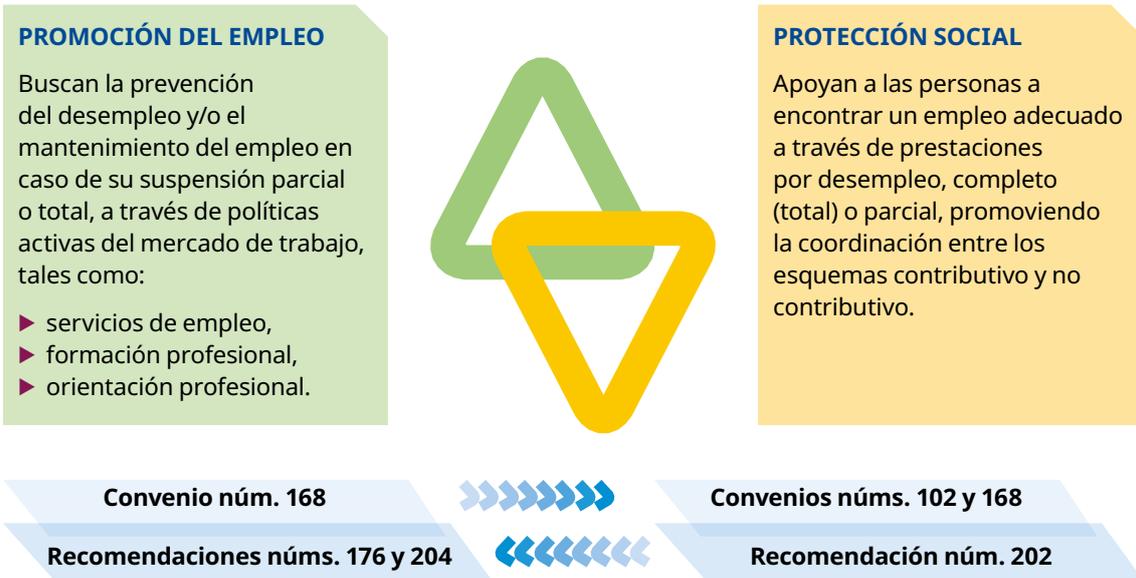
El **Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)**, 1952 (núm. 102) define nueve ramas de la seguridad social (prestaciones de asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, por desempleo, por vejez, por accidentes de trabajo, familiares, por maternidad, por invalidez y para sobrevivientes) y establece parámetros mínimos para cada una de las contingencias sociales objeto de cobertura. Estos mínimos refieren a la población protegida, la suficiencia de las prestaciones y las condiciones y los plazos para tener derecho a las prestaciones establecidas. La norma también plantea que estos mínimos podrán ser alcanzados por medio de esquemas universales, contributivos o sujetos a la verificación de recursos. En materia de desempleo, el capítulo IV establece requisitos específicos para considerarse en el diseño de estos mecanismos.

Por su lado, el **Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo**, 1988 (núm. 168) y su Recomendación (núm. 176) contienen disposiciones adicionales sobre criterios de base de la prestación por desempleo como tal, así como innovaciones dirigidas al desempleo parcial, a los nuevos solicitantes de empleo con atención especial a los jóvenes, a las personas que se hayan dedicado a la atención de un familiar (cuidados) y a la población migrante.

La **Recomendación sobre los pisos de protección social**, 2012 (núm. 202) proporciona orientaciones para garantizar que todos los miembros de la sociedad se beneficien al menos de un nivel básico de seguridad social a lo largo del ciclo de vida, enumerando cuatro garantías básicas: el acceso a bienes y servicios esenciales, la seguridad básica del ingreso para los niños, la seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa y la seguridad básica del ingreso para las personas de edad avanzada. Además, proporciona orientación a los países en el establecimiento y mantenimiento de pisos nacionales de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social, y en la aplicación de sus pisos en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible.

La **Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal**, 2015 (núm. 204) proporciona orientaciones sobre cómo facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, con un carácter multidimensional, y con el fin de asegurar el trabajo decente para todos bajo un enfoque de la formalización basado en los derechos. Específicamente, considera a los mecanismos de políticas de empleo y a los sistemas de protección social como el punto de partida de la ruta hacia la formalidad.

Estos instrumentos jurídicos dan cuenta de un enfoque amplio de la protección frente a la contingencia del desempleo, al establecer una dualidad entre las herramientas de promoción del empleo y las de protección social, planteando un objetivo complementario entre el aseguramiento de ingresos dado por la pérdida del empleo y la búsqueda de la reinserción laboral a un empleo productivo.



Las Normas Internacionales del Trabajo en materia de protección contra el desempleo y específicamente los seguros de desempleo tienen un rol importante en el sostenimiento de los ingresos, ya que permiten aumentar, en unos casos, o mantener, en otros, los niveles de empleabilidad de los beneficiarios. También desempeñan un papel clave en prevenir el aumento de la informalidad en momentos de crisis. Se requiere de una política de formalización y de acceso a trabajo decente ya que la extensión de cobertura de los mecanismos de protección frente al desempleo se cimienta en estos; por lo tanto, es de vital importancia dirigir esfuerzos que combinen las políticas pasivas con acciones de política activa, pues se ha probado que son las medidas más eficaces (Peyron Bista 2021).

Los sistemas de protección social contributiva en varios países de la región han buscado amparar a sus afiliados frente a la interrupción temporal de ingresos y a su vez resguardan a las personas trabajadoras ante escenarios de pobreza. Sin embargo, estos mecanismos típicamente cubren a los trabajadores formales, sean estos asalariados o independientes, por tanto, aquellos trabajadores que no están registrados en la seguridad social y, por ende, cuya actividad económica se desarrolla en la informalidad se encuentran excluidos ante diversas contingencias, como la del desempleo (OIT 2018).

En América Latina y el Caribe, este tipo de mecanismos de protección frente a los efectos del desempleo existen en nueve países, y en varios de ellos, como el caso ecuatoriano o chileno, están vinculados con mecanismos de ahorro individual (OIT 2018).

► 2. Contexto general del Seguro de Desempleo

En esta sección se presenta el contexto general en el que opera el Seguro de Desempleo ecuatoriano respecto del marco legal que lo sustenta y la evolución reciente.

2.1. Marco normativo e institucional del Seguro de Desempleo en Ecuador

Al nivel más alto de la legislación ecuatoriana, el desempleo forma parte de manera explícita de las contingencias cubiertas por el sistema de seguridad social. Así, la Constitución del Ecuador, promulgada en el año 2008, establece como parte de los derechos fundamentales del régimen del buen vivir a la seguridad social y de forma detallada describe las características y el funcionamiento del sistema de seguridad social en Ecuador. Entre las contingencias cubiertas se encuentran la enfermedad, la maternidad, la paternidad, los riesgos del trabajo, la cesantía, la vejez, la invalidez, la discapacidad, la muerte y el desempleo.

En cuanto a las Normas Internacionales de Trabajo, Ecuador ratificó en el año 1974 el Convenio núm. 102 de la OIT, que proporciona lineamientos sobre la formulación de políticas públicas mínimas y coherentes en materia de seguridad social. Si bien el país no ha ratificado la parte IV referente a la prestación de desempleo, los principios fundamentales se pueden encontrar dentro de la normativa nacional.

La creación del Seguro de Desempleo constituyó un hito en la política de protección social y empleo en el país creando instrumentos para contención del empleo, ingresos y medios de vida, que se apegan al principio de solidaridad que está establecido tanto en los convenios de la OIT como en la Constitución de Ecuador. Así también, la Ley estableció los requisitos en referencia a la cobertura, periodo de acumulación, tiempo de cotización, carencia, tasa de sustitución, montos de la prestación y duración de esta; dejando para la reglamentación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) la facultad de revisar el porcentaje de los aportes al Fondo del Seguro de Desempleo, así como las prestaciones derivadas de este sistema, conforme los análisis actuariales que se realicen.

La Ley de Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Desempleo, de iniciativa del Ejecutivo, promulgada el 22 de marzo de 2016¹, creó el Seguro de Desempleo como una prestación adicional a la de cesantía, en la que lo describe como «la prestación económica que protege a los afiliados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social bajo relación de dependencia por la pérdida de ingresos generada por un cese temporal de actividades productivas por causas ajenas a su voluntad».

La Ley antes mencionada dividió el financiamiento que tenía el Seguro de Cesantía, que era del 3 por ciento, asignando un 1 por ciento al fondo solidario del Seguro de Desempleo (régimen solidario de reparto²) y manteniendo el financiamiento del 2 por ciento para el Fondo de Cesantía con el régimen financiero de cuentas individuales. Los trabajadores, una vez cesantes y cumpliendo los requisitos, pueden retirar el monto total acumulado en su cuenta individual o, a través de la prestación de desempleo, retirar una parte variable para alcanzar el monto total de la prestación de desempleo.

La prestación total del Seguro de Desempleo comprende una parte fija que proviene de este fondo y una parte variable que proviene de la cuenta individual. Es decir, articula el monto acumulado en la cuenta de cesantía con la prestación solidaria del Seguro de Desempleo, para crear una prestación combinada

1 Registro Oficial suplemento N° 720, del 28 de marzo de 2016.

2 El artículo sin número «Del financiamiento» menciona que el aporte del empleador del 1 por ciento de la remuneración del trabajador, obrero o servidor tiene el carácter de solidario. Mientras que el artículo sobre monto y forma de cálculo de la prestación en el literal a) señala que la parte fija es del fondo solidario, correspondiente al 1 por ciento del aporte patronal al Seguro de Desempleo, que constituye un fondo común de reparto.

que tiene un monto fijo igual al 70 por ciento del salario básico unificado que proviene del fondo solidario del Seguro de Desempleo y un monto variable que depende de lo acumulado en la cuenta individual de cesantía, que sirve para completar la diferencia hasta alcanzar el 70 por ciento del promedio de los sueldos imponibles. Este porcentaje disminuye 5 puntos porcentuales por mes hasta alcanzar el 50 por ciento en el quinto y último mes de duración del beneficio.

En la práctica, los afiliados cesantes tienen la opción de elegir entre retirar los fondos en su cuenta individual de cesantía o hacer uso de la prestación combinada con un monto fijo que proviene del fondo solidario y una parte variable que proviene de su cuenta individual.

Es importante notar que la administración financiera del Fondo del Seguro de Desempleo es independiente del Fondo de Cesantía. Por lo tanto, el análisis de la sostenibilidad financiera del Seguro de Desempleo que se presenta en este informe corresponde a este último y no al Fondo de Cesantía, que tiene un régimen de capitalización completa con cuentas individuales.

El IESS, siendo la institución a cargo de las prestaciones del Seguro Universal Obligatorio y la responsable de reglamentar el funcionamiento de las prestaciones, luego de la reforma a la Ley de Seguridad Social del año 2016, emitió la Resolución C.D. 515 y C.D. 518³ para operativizar el funcionamiento del nuevo Seguro de Desempleo y realizar las modificaciones necesarias al Seguro de Cesantía.

De forma complementaria, en el marco de la sentencia emitida el 18 de diciembre de 2019 por la Corte Constitucional del Ecuador⁴, en la que declaró inconstitucional el aporte del 2,76 por ciento sobre las pensiones para financiar la décima tercera y décima cuarta pensión, así como el auxilio por funerales, el Consejo Directivo del IESS emitió la Resolución C.D. 609, que redujo el porcentaje (del 1 por ciento al 0,5 por ciento) de aportación al Fondo del Seguro de Desempleo (ilustración 1). En el recuadro 2, más adelante, se realiza un recuento de los fundamentos y las justificaciones que se tomaron en consideración para llevar a cabo el mencionado ajuste a las aportaciones.

Finalmente, en el año 2020 y debido al contexto de crisis sanitaria por la pandemia de la COVID-19, el Gobierno ecuatoriano aprobó, entre otras, la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, que reformó de manera temporal las condiciones de acceso a la prestación del Seguro de Desempleo. Así, el artículo 22 de la Ley estableció que, durante los meses de abril, mayo, junio y julio de dicho año, los trabajadores en relación de dependencia que habían pasado a la situación de desempleo podían acceder a la prestación luego de permanecer 10 días cesantes, reduciendo el tiempo de espera de 60 a 10 días. El IESS, con la finalidad de implementar la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, emitió la Resolución 604.

3 Adicionalmente emitió la Resolución C.D. 538 para generar un instructivo para el pago de la cesantía dentro de la licencia o permiso sin remuneración para el cuidado de los hijos.

4 Sentencia N° 23-18-IN/19 del 18 de diciembre de 2019 (Caso N° 23-18-IN), que declaró inconstitucional el aporte del 2,76 por ciento sobre las pensiones para financiar la décima tercera, décima cuarta pensión y el auxilio por funerales. Normativa que agudizaba las necesidades de liquidez del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.



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

2.2. Características del Seguro de Desempleo

En este apartado se presentan las características del Seguro de Desempleo, que es el objetivo de la presente valuación actuarial. El Seguro de Cesantía no se encuentra incluido en el presente análisis.

2.2.1. Cobertura de beneficiarios

El Fondo del Seguro de Desempleo cubre a los afiliados del IESS bajo relación de dependencia. Según la Ley de Seguridad Social, se considera trabajador en relación de dependencia al empleado, obrero, servidor público y toda persona que presta un servicio o ejecuta una obra, mediante un contrato de trabajo o un poder especial o en virtud de un nombramiento extendido legalmente, y percibe un sueldo o salario, cualquiera sea la naturaleza del servicio o la obra, el lugar de trabajo, la duración de la jornada laboral y el plazo del contrato o poder especial o nombramiento.

Los trabajadores autónomos, sin relación de dependencia, los afiliados voluntarios residentes en Ecuador, pasantes, becarios, internos rotativos, miembros del clero secular, las trabajadoras no remuneradas del hogar y las personas jubiladas que se afilien al IESS no aportan al Seguro de Desempleo ni al de Cesantía y, por lo tanto, no acceden a estas prestaciones ni a las que de estas se derivan.

Como se mencionó anteriormente, es la parte IV del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) la que establece las condiciones mínimas y los principios fundamentales de las prestaciones por desempleo y en particular la cobertura, el beneficio, las condiciones de acceso, entre otras. Por su parte, el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168) estipula parámetros más avanzados que la norma mínima (Convenio núm. 102). Aunque Ecuador no ha ratificado la parte IV del Convenio núm. 102⁵ ni el Convenio núm. 168, puesto que las

5 Ecuador ha ratificado el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) en las partes III-prestaciones monetarias por enfermedad, V-vejez, VI-accidentes del trabajo, IX-invalidez y X-sobrevivientes.

normas internacionales establecen parámetros cuantitativos y cualitativos acordados internacionalmente para el desarrollo de los regímenes de protección contra el desempleo, es importante conocer cómo se alinea el sistema nacional con los principios establecidos en las normas antes citadas.

Son precisamente esos principios los que deben orientar el fortalecimiento del sistema de protección social y de sus prestaciones, como es el caso de la protección frente al desempleo. El espíritu de las normas es promover una cobertura universal y, para procurar la ratificación de los países, establece ciertos parámetros mínimos que permita a los Estados Miembros avanzar de forma progresiva hacia una cobertura universal. Tal es el caso del Convenio núm. 102, que establece que la cobertura mínima del Seguro de Desempleo debe alcanzar al menos al 50 por ciento de los asalariados, o debería cubrir a todos los residentes en el caso de que la tasa de sustitución del beneficio sea como máximo el 45 por ciento de los ingresos. Mientras que el Convenio núm. 168 establece que el Seguro de Desempleo debería cubrir al menos al 85 por ciento de los asalariados, incluidos los funcionarios públicos y aprendices, o al menos al 50 por ciento de asalariados en caso de que el país haya ratificado este Convenio, acogiéndose a las excepciones temporales.

En Ecuador, a diciembre de 2020, según la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), el 44,6 por ciento de la población económicamente activa (PEA) ocupada se constituye por trabajadores asalariados, esto es 3 427 145 personas. Lo que se constituiría en la cobertura legal del Seguro de Desempleo.

Según la información estadística disponible, la cobertura efectiva del Seguro de Desempleo, entendida en función de las personas afiliadas, se estima en el 80,6 por ciento de los asalariados (superando el estándar establecido por la parte IV del Convenio núm. 102 de la OIT). Cabe mencionar que, como se mostrará más adelante, al considerar el periodo mínimo de calificación y las demás condiciones de adquisición de derechos prescritas en la legislación nacional, el porcentaje de personas que efectivamente reciben las prestaciones de desempleo puede ser inferior al 80,6 por ciento.

Otro indicador de la cobertura efectiva del Seguro de Desempleo lo constituye la proporción de los asegurados desempleados que ha recibido una prestación respecto del número de personas cesantes, ya que este indicador da cuenta de las condiciones de acceso y los tiempos de espera que el trabajador debe cumplir para acceder a la prestación.

A continuación, se presenta el número de beneficiarios promedio mensual que accede a una prestación del Seguro de Desempleo. En el año 2020 fueron en total 20 979 personas, cifra que es más del doble de lo observado en 2019 (8 757 beneficiarios promedio mensual) debido al cambio temporal que introdujo la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario⁶ en el periodo de espera para acceder a la prestación en dicho año.

► **Tabla 1. Ecuador, IESS: número de beneficiarios promedio mensual del Seguro de Desempleo, 2016-2020**

Año	Promedio mensual
2016*	14 223
2017	11 208
2018	8 026
2019	8 757
2020	20 979

*Nota: Se observan prestaciones pagadas desde abril de 2016, el promedio mensual considera junio-diciembre.
Fuente: IESS, Registros administrativos del Seguro de Cesantía, procesamiento propio.

6 El artículo 22 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario redujo de forma temporal el periodo de espera para acceder a la prestación de desempleo de 60 a 10 días, durante los meses de abril, mayo, junio y julio de 2020.

2.2.2. Contribuciones requeridas para acceder a la prestación

Para acceder a la prestación del Seguro de Desempleo, el trabajador asalariado debe abonar 24 aportaciones no simultáneas en relación de dependencia previas al evento de desempleo, de las cuales 6 deben ser continuas e inmediatas a la contingencia. Una vez que se accede a la prestación de desempleo, y en el caso de las personas que la solicitan de nuevo, deben volver a cumplir con los requisitos antes mencionados.

Si bien el periodo de calificación para acceder al beneficio, tanto en el Convenio núm. 102 como en el Convenio núm. 168, se describe en términos generales («no deberá ser de duración superior a la que se juzgue necesaria para evitar abusos»), debe anotarse que, según la práctica comparativa realizada por la OIT, un periodo de calificación de 12 meses es normal para tener derecho a las prestaciones de desempleo, y no ha sido considerado abusivo por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) (OIT 2022a). Por lo tanto, que los trabajadores afiliados cumplan 24 cotizaciones para acceder a la prestación, en la práctica, parecería ser un requisito que se aleja de lo estipulado por la CEACR, teniendo en cuenta que entre 2015-2020 tan solo el 54,9 por ciento de los asegurados alcanzaban este requisito⁷.

Adicionalmente a las 24 cotizaciones acumuladas, para acceder a la prestación los desempleados deben cumplir con las 6 últimas aportaciones consecutivas e inmediatamente anteriores a la contingencia, situación que deja a un grupo de cesantes sin acceso a la prestación de desempleo (actualmente el 18,4 por ciento de trabajadores asalariados afiliados no cumple con 6 meses de aportaciones consecutivas en el año), lo cual constituye otra barrera de acceso.

En resumen, el porcentaje de cesantes que cumple con ambas condiciones sobre las contribuciones requeridas para acceder a la prestación es del 45 por ciento, lo que pone en evidencia el importante porcentaje de cesantes que se queda sin acceso a la prestación por desempleo.

2.2.3. Duración y fórmula del beneficio

Según la normativa, la prestación de desempleo se entrega al trabajador por el tiempo que dure esta situación, considerando un tiempo máximo de cinco meses por cada evento de este tipo. La prestación, que corresponde a la denominada «parte fija» en la Ley de Seguridad Social, se entrega mensualmente y corresponde al 70 por ciento del salario básico unificado vigente a la fecha del evento. En caso de que el promedio del salario de aportación de los últimos doce meses sea menor que el promedio de los salarios básicos en ese periodo, el fondo solidario cubrirá el 70 por ciento de la fracción correspondiente. Este monto se paga de forma fija y mensual mientras dure la prestación.

La parte IV del Convenio núm. 102 señala que el beneficio deberá proporcionarse durante todo el transcurso de la contingencia. Sin embargo, el artículo 24 del Convenio permite que la duración del beneficio se limite dependiendo del tipo de cobertura que tenga el Seguro de Desempleo. Así, en caso de que la cobertura comprenda a los asalariados, la duración de la prestación debe ser al menos de 13 semanas, mientras que cuando la cobertura se extiende a todos los residentes la duración del beneficio debe ser de 26 semanas. En este sentido, el tiempo de duración del beneficio del Seguro de Desempleo ecuatoriano cumple el estándar mínimo, puesto que se encuentra entre 20 y 21 semanas, que corresponden a cinco meses de prestación.

El Convenio núm. 102 también señala un monto mínimo del 45 por ciento de las ganancias anteriores del beneficiario como prestación económica por desempleo. Según la OIT (2022a)⁸, el trabajador tipo sobre el cual se observan los salarios promedio para determinar si se cumple el estándar del Convenio corresponde al trabajador ordinario no calificado adulto de sexo masculino, que según la ENEMDU para el año 2019 era de 445,43 dólares de los Estados Unidos mensuales. Por consiguiente, la cuantía

⁷ Tomando en consideración un periodo de observación de cuatro años.

⁸ Para mayor información sobre un análisis de la legislación ecuatoriana de seguridad social a la luz del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), visite el siguiente enlace: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=57735>

de la prestación que es del 70 por ciento del salario básico unificado corresponde al 61,92 por ciento, superando entonces el requisito mínimo del Convenio.

Es importante recalcar que este beneficio se articula con el Fondo de Cesantía, administrado a través de cuentas individuales. Por lo cual la prestación total frente a la contingencia de desempleo que entrega el IESS que corresponde al monto combinado entre la parte fija, que proviene del Seguro de Desempleo (solidario), y la parte variable, que corresponde a la Seguro de Cesantía (individual), es mayor que el 70 por ciento del salario básico, al menos en el primer mes, ya que se incrementará con lo que se haya acumulado en la cuenta individual de cesantía.

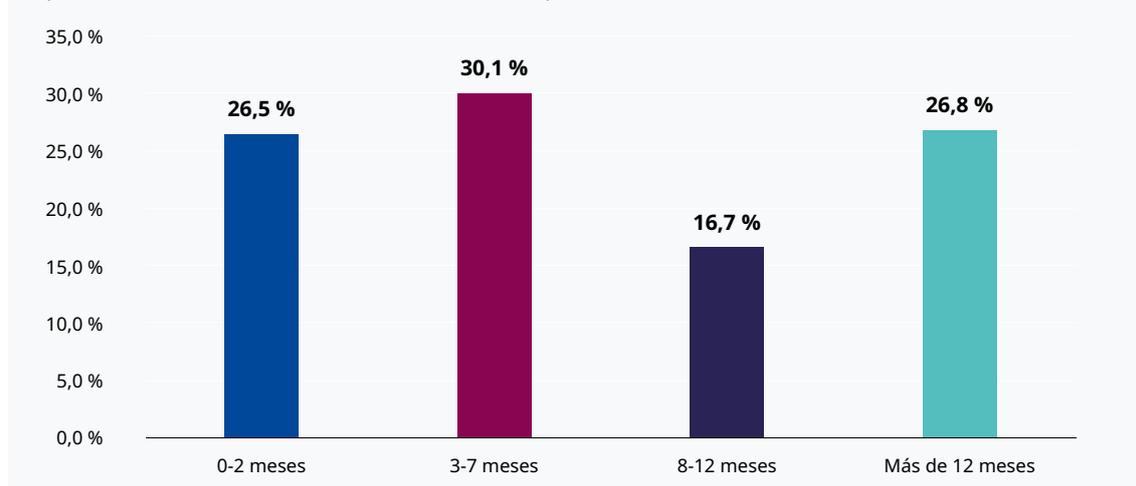
2.2.4. Tiempo de espera y motivos de salida

Para acceder a la prestación, además de tener las contribuciones requeridas ya mencionadas, la persona debe encontrarse cesante por al menos 60 días. La solicitud para acceder a la prestación debe realizarse desde el día 61 de encontrarse desempleado, hasta 45 días posteriores a esta fecha. Este tiempo de espera se extiende al tomar en consideración el plazo en que el IESS realiza el pago, que ocurre entre el día 91 y 120 de suscitado el evento.

Este tiempo de espera o también llamado «periodo de carencia» es excesivo si se toma como referencia el estándar descrito en el artículo 24(3) del Convenio núm. 102, en el que se indica que la prestación podrá no ser pagada en un periodo de espera fijado en los siete primeros días. Esta condición de acceso establecida por la normativa ecuatoriana constituye una razón sobre la baja cobertura efectiva del Seguro de Desempleo.

Al observar el comportamiento de la duración del desempleo en un periodo de 60 meses⁹, el 26,5 por ciento del total de asalariados afiliados quedan cesantes entre uno y dos meses, por lo que no sobrepasan el periodo de espera (gráfico 1) y no son elegibles para recibir la prestación. Además, apenas el 30 por ciento permanece cesante el tiempo que dura la prestación.

► **Gráfico 1. Ecuador: afiliados del IESS cesantes, según tiempo de duración del desempleo (observado en 60 meses continuos, 2016-2020)**



Fuente: Modelo UI-ILO, con base en los registros administrativos del IESS 2016-2020.

⁹ Se observa a los cotizantes mensuales en el periodo 2016-2020, y se cuenta la duración de su primer periodo de cesantía. No se consideran cesantes a quienes dejan de cotizar y no regresan a cotizar al IESS, sino que se los considera inactivos. Los datos observados se han supuesto que siguen una distribución de sobrevivencia de Weibull, por lo que los resultados presentados han sido ajustados a dicho comportamiento.

Es importante mencionar que la Ley de Apoyo Humanitario modificó de forma temporal¹⁰ el periodo de espera, pasando de 60 a 10 días. Esto provocó que existiera un mayor número de beneficiarios durante el año 2020, por lo que se incrementó la cobertura efectiva. En cuanto a los motivos de salida por los que el trabajador puede acceder a la prestación, tanto la Ley de Seguridad Social¹¹ como el Reglamento General del Seguro de Cesantía y Seguro de Desempleo (artículo 12) indican que debe existir pérdida de empleo bajo relación de dependencia por causas ajenas a la voluntad del trabajador. Así, el Reglamento determina que en caso de que el cese sea producto de una renuncia voluntaria, desahucio o abandono, el trabajador no cumplirá con los requisitos de calificación a la prestación por desempleo. En la legislación y en la práctica se excluye, entre otras, la figura de terminación de los contratos fijos, tanto en el sector público como en el sector privado.

De los registros administrativos del IESS se observa que en promedio entre 2016 y 2020 el 84,8 por ciento de las salidas corresponden a las categorías de renuncia voluntaria, abandono voluntario y terminación del contrato (por razones ajenas a la jubilación, razones de salud e invalidez, o fallecimiento); mientras que el restante 15,2 por ciento se deben a causas como desaparición del puesto, despido, supresión de partida, salida por denuncia, visto bueno, entre otras.

El Convenio núm. 102 no establece explícitamente los motivos de salida para acceder a la prestación de desempleo; en su lugar, utiliza de forma general el término «pérdida de ganancias», que hace referencia a la pérdida de ingresos que sufre la persona trabajadora. Por su parte, el Convenio núm. 168 incrementa el estándar mínimo y establece que la prestación se aplica ante la contingencia del total definido como la pérdida de ganancias, y puntualiza que debe procurar cubrir el desempleo parcial que corresponde a la reducción de tiempo y la suspensión temporal del trabajo.

2.2.5. Tipo de sistema y financiamiento

Al momento de la creación del Seguro de Desempleo, su parte fija se financió con el aporte solidario de los empleadores del 1 por ciento de la remuneración de los empleados, obreros o servidores; este monto se constituía en un fondo común de reparto, tal como lo menciona la Ley de Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Desempleo. Esta forma de financiamiento de la prestación de desempleo es compatible con los principios de solidaridad y financiamiento colectivo establecidos en el artículo 71 del Convenio núm. 102, aunque es importante señalar que los gastos administrativos del Seguro de Desempleo se encuentran registrados en la contabilidad del Seguro de Cesantía, por lo que el IESS tiene una tarea pendiente en relación con el principio de separación de estas cuentas. Así también, la mencionada Ley, en la disposición general primera, señala la facultad del IESS para modificar las tasas de aportación de acuerdo con estudios actuariales externos: «Los porcentajes de los aportes que financian el Seguro de Desempleo establecidos en el artículo sobre montos y cálculo de la prestación señalados en esta ley podrán ser modificados en base a resultados de estudios actuariales independientes contratados por el IESS conforme a lo que establece la Ley y las disposiciones del Consejo Directivo del IESS» (Ley 2016). Así pues, en consideración a la facultad conferida y a la necesidad de financiar la décima tercera y décima cuarta pensión y el auxilio por funerales de los pensionistas, en septiembre de 2020, el Consejo Directivo del IESS emitió la Resolución C.D. 609 con la que se redujo el financiamiento del Seguro de Desempleo del 1 por ciento al 0,5 por ciento para el Fondo del Seguro de Desempleo. Se tomaron como base los estudios actuariales del Seguro de Desempleo realizados por el IESS y el estudio actuarial sobre el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, junto con el estudio de modificación de primas patronal y personal realizado por la empresa Velez & Velez Enterprise Risk Management.

En el recuadro 2 se realiza un recuento de los fundamentos y las justificaciones que se tomaron en consideración para llevar a cabo el mencionado ajuste a las aportaciones.

¹⁰ La modificación del periodo de espera solo se aplicó en los meses de abril, mayo, junio y julio de 2020.

¹¹ Primer artículo sin número luego del artículo 275.

► Recuadro 2. Modificación del financiamiento del Seguro de Desempleo

La Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística del IES presentó, en noviembre de 2019, un estudio actuarial sobre el Seguro de Desempleo con fecha de corte a diciembre de 2018. En sus recomendaciones señala que, bajo el escenario pesimista, existirá un superávit de 7 506 517 908,34 de dólares de los Estados Unidos al año 2058 y la prima suficiente es del 0,11541 por ciento, por lo que se recomienda que «se ponga a disposición del Seguro que más lo necesite la diferencia de prima» (IESS 2019).

Este informe fue actualizado por el IESS en julio de 2020, con fecha de corte a abril del mismo año. En él se ratifica lo planteado por el informe inicial, indicando que el Seguro presentará un superávit actuarial al año 2060 de 6 687 600 127 de dólares de los Estados Unidos, y que la prima suficiente alcanza el 0,1876 por ciento. Por lo que recomienda, entre otras cuestiones, realizar un estudio actuarial que verifique si se mantiene la prima de equilibrio y, de presentarse el caso, la diferencia con la prima que actualmente se cobra podría ser distribuida al fondo que presente mayor déficit y necesite financiamiento (IESS 2020).

Adicionalmente, este estudio actuarial presenta dos recomendaciones que vale la pena subrayar: 1) promocionar a través de medios de comunicación y redes sociales los beneficios otorgados por el Seguro de Desempleo, puesto que el desconocimiento de estos ha producido una baja tasa de uso de este seguro; 2) flexibilizar los requisitos de acceso al beneficio que otorga el Seguro de Desempleo con el fin de proteger a un mayor número de afiliados y a sus familias, tanto en el número de meses de aportaciones acumuladas y continuas, y, especialmente, eliminar la exigencia que el cese temporal de actividades productivas tiene que deberse a causas ajenas a su voluntad.

La sentencia N° 23-18-IN/19 del 18 de diciembre de 2019 (Caso N° 23-18-IN) declaró inconstitucional el aporte de los pensionistas del 2,76 por ciento sobre el monto de sus pensiones que servía para financiar la décima tercera y décima cuarta pensión, así como el auxilio por funerales. En este contexto, la Dirección General del IESS dispuso¹² presentar una propuesta de reformas al Consejo Directivo sobre el destino de los excedentes de la Administradora de la Dirección General y la modificación del porcentaje del Fondo del Seguro de Desempleo, que permitieran el financiamiento de lo dispuesto por la Corte Constitucional del Ecuador.

Dado que el IESS se encontraba realizando una valuación actuarial externa al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte con la empresa Velez & Velez Enterprise Risk Management, esta realizó un informe adicional denominado «Estudio de modificación de primas patronal y personal», en el que se planteó la modificación de aportes con una tasa del 0,5 por ciento para el Seguro de Desempleo y del 0,5 por ciento para el financiamiento de las décimas tercera y cuarta pensiones y auxilio por funerales¹³. Estando de acuerdo con el planteamiento de la Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística y la Dirección del Sistema de Pensiones, la Dirección General recibió los informes técnicos y los puso a consideración del Consejo Directivo del IESS, que aprobó la modificación de las tasas de aportación a través de la Resolución C.D. 609. Si bien una de las recomendaciones de los estudios actuariales realizados por el IESS conminaba a la revisión de las tasas para financiar los seguros deficitarios, también recomendaba la revisión de los parámetros de acceso a la prestación. A la luz de las recomendaciones formuladas por la Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística (DAIE) del IESS, sobre la promoción de los beneficios del Seguro de Desempleo y sobre la flexibilización de los parámetros de acceso al beneficio debido a la baja tasa de uso del seguro, es importante conocer la evolución futura del Seguro de Desempleo sobre la base de escenarios que den respuesta a las recomendaciones de la DAIE, considerando los principios establecidos en las Normas Internacionales del Trabajo y la Constitución del Ecuador¹⁴.

12 Mediante memorando N° IESS-DG-2020-1642-M del 18 de agosto de 2020.

13 De acuerdo a los considerandos de la Resolución C.D. 609, el informe señala que «Se plantea adoptar una definición de las tasas de aportaciones de conformidad a la disposición general primera de la Ley Orgánica para Promoción de Trabajo Juvenil, Cesantía y Desempleo, precisando una tasa del 0,5 % para el Seguro de Desempleo. En lo referente al Seguro de IVM se define una tasa del 0,5% para financiar los aportes de los pensionistas por concepto del 2,76% que formaba parte del financiamiento de las décimas tercera y cuarta pensiones y auxilios funerales».

14 Los artículos 367 y 368 de la Constitución de la República, así como el artículo 1 de la Ley de Seguridad Social, establecen como principios del sistema de seguridad social y, por ende, del Seguro General Obligatorio los de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia.

2.3. Evolución financiera reciente (2017-2020) del Fondo del Seguro de Desempleo

El desempeño financiero del Fondo del Seguro de Desempleo es un elemento clave puesto que provee la información necesaria para conocer el punto de partida para el análisis de sostenibilidad. Es importante mencionar que el Fondo del Seguro de Desempleo tiene estados financieros propios desde el 2017.

En términos generales, los ingresos del Fondo del Seguro de Desempleo son irregulares: mientras en 2017 y 2019 se incrementaron, en 2018 y 2020 se redujeron respecto del año anterior. La mayor parte de los ingresos en los años mencionados procedieron de la tasa de contribución del 1 por ciento de los ingresos de los asegurados. Además, los ingresos financieros, casi en su totalidad, provienen de la rentabilidad de los recursos invertidos por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS).

En cada año, desde el 2017, el Fondo ha tenido importantes superávits, incluido el año 2020 en el que la COVID-19 impactó de forma significativa en el mercado laboral. Esto ha llevado a que a finales de 2020 presentara una reserva acumulada de cerca de 1 000 millones, lo que representa 14,4 veces el monto promedio anual en prestaciones; con su punto más alto en 2019, en el que alcanzó 28,8 veces las prestaciones de ese año.

► **Tabla 2. Resumen de los estados financieros del Fondo del Seguro de Desempleo, 2017-2020** (en miles)

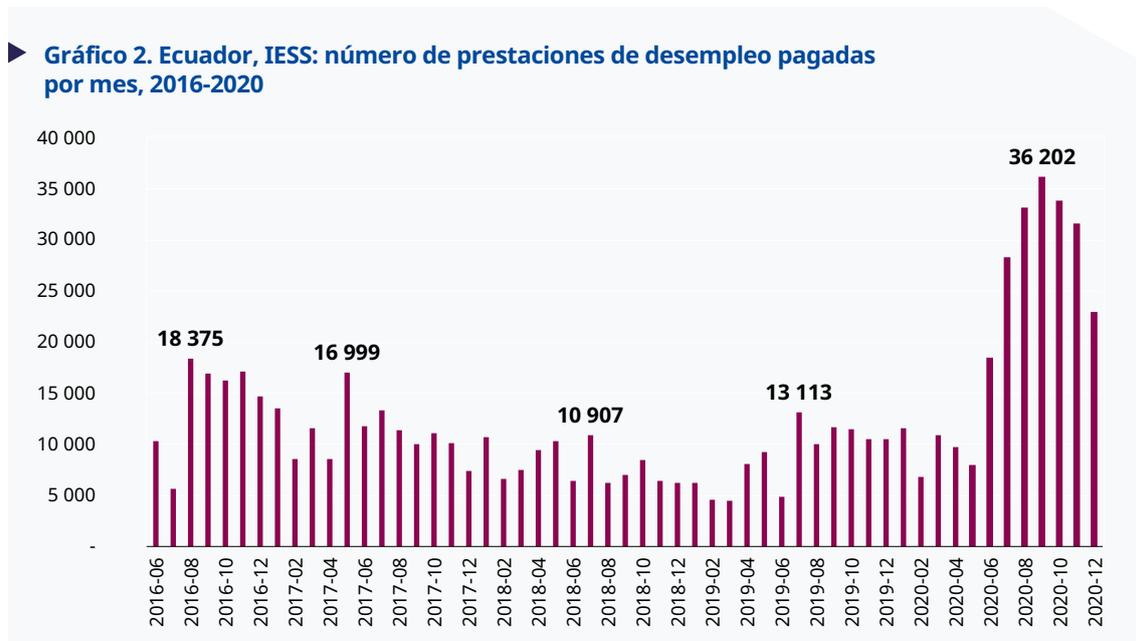
	2017	2018	2019	2020
GASTOS	34 675	25 101	28 181	68 739
Gastos operacionales directos	34 661	25 094	28 172	68 727
Gastos prestacionales por subs.	34 661	25 094	28 172	68 727
Gastos direc. person. (serv. prest.)	0	0	0	0
Otros gastos directos	0	0	0	0
Gastos operacionales indirectos	0	0	0	0
Gastos de administración	0	0	0	0
Gastos financieros	14	7	9	12
INGRESOS	276 419	243 907	310 870	246 592
Ingresos de la operación	276 213	243 226	309 016	229 957
Ingresos de la seguridad social	276 213	243 226	309 016	229 179
Ingresos complementarios operacionales	0	0	0	778
Intereses	0	0	0	778
Ingresos financieros	0	0	0	16 615
Rentab. recursos administ. BIESS	0	0	0	16 615
Ingresos extraordinarios	207	682	1 853	20
Intereses ganados	207	682	1 853	20
PATRIMONIO	309 709	528 515	811 204	989 057
Fondos capitalizados	67 964	309 709	528 515	811 204
Utilidad	67 964	309 709	528 515	811 204
Resultados	241 745	218 806	282 689	177 852

Fuente: IEES-Estados financieros del Fondo del Seguro de Desempleo 2017-2020.

Se debe destacar que los gastos administrativos del Seguro de Desempleo se encuentran cargados al Fondo de Cesantía y, por lo tanto, los estados financieros no reflejan de manera completa los gastos que conlleva la gestión total del Seguro de Desempleo. De ahí la necesidad de la identificación y el registro de los gastos de cada fondo, ya que sin dicha separación se hace compleja la tarea de evaluar los costos del esquema.

Otro elemento que llama la atención es que los rendimientos de las inversiones permanecen bajos desde el año 2017. Según el IESS (2018), esto se podría explicar debido a que los fondos administrados por el BIESS para los años 2016, 2017 y parte de 2018 no han separado lo que corresponde al Seguro de Desempleo del Seguro de Cesantía. Resulta imprescindible avanzar en la separación de cuentas de los distintos fondos.

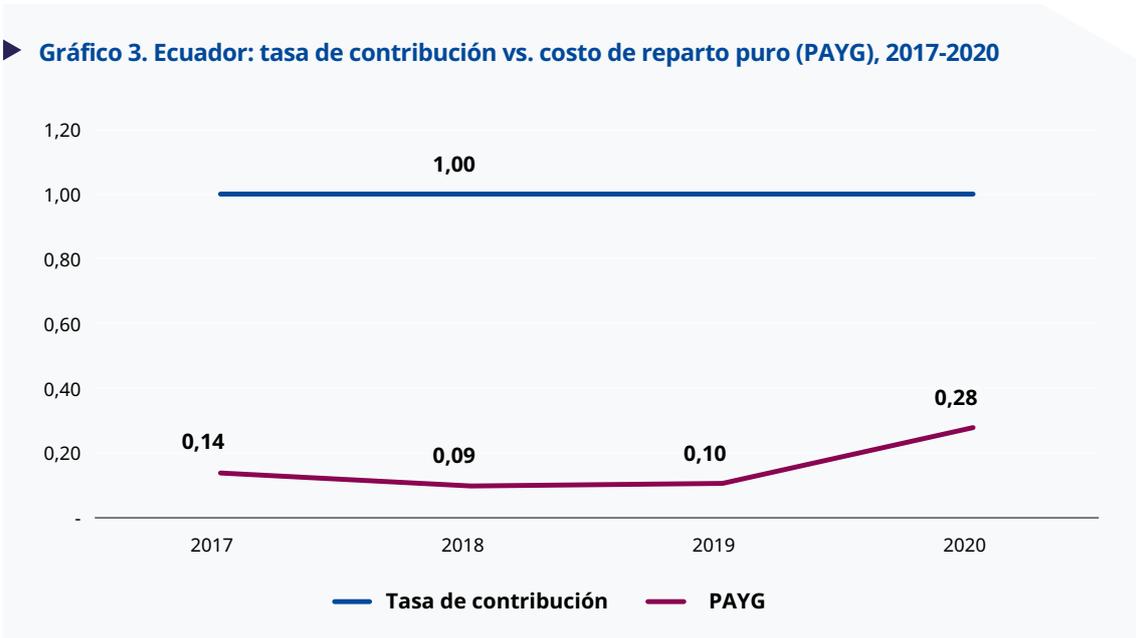
Es importante notar que la reforma temporal a las condiciones de acceso a la prestación debido al impacto de la COVID-19 en el mercado laboral, realizada a través de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, incrementó los gastos en prestaciones. Estos pasaron de 28 millones de dólares de los Estados Unidos en 2019 a 68,7 millones de dólares de los Estados Unidos en 2020, es decir, las prestaciones más que se duplicaron, debido al incremento del número que se entregaron por mes (gráfico 2).



Fuente: IESS-Registros administrativos del Seguro de Desempleo. 2016-2020, procesamiento propio.

Sin embargo, a pesar del incremento en los gastos del año 2020, el Fondo ha acumulado reservas importantes que alcanzaron los 989 millones de dólares de los Estados Unidos en ese año, dado que la tasa de contribución ha sido mayor al costo total de las prestaciones con relación a la masa salarial –conocido como «costo de reparto puro» o PAYG (*Pay As You Go*)–. Esto puede apreciarse en el gráfico 3, donde la tasa de contribución en el periodo 2017-2020 es casi 7 veces más alta que los gastos en prestaciones. Esto puede estar indicando que la tasa de contribución es muy alta, que las prestaciones son muy bajas o que las condiciones de acceso a la prestación resultan muy restrictivas.

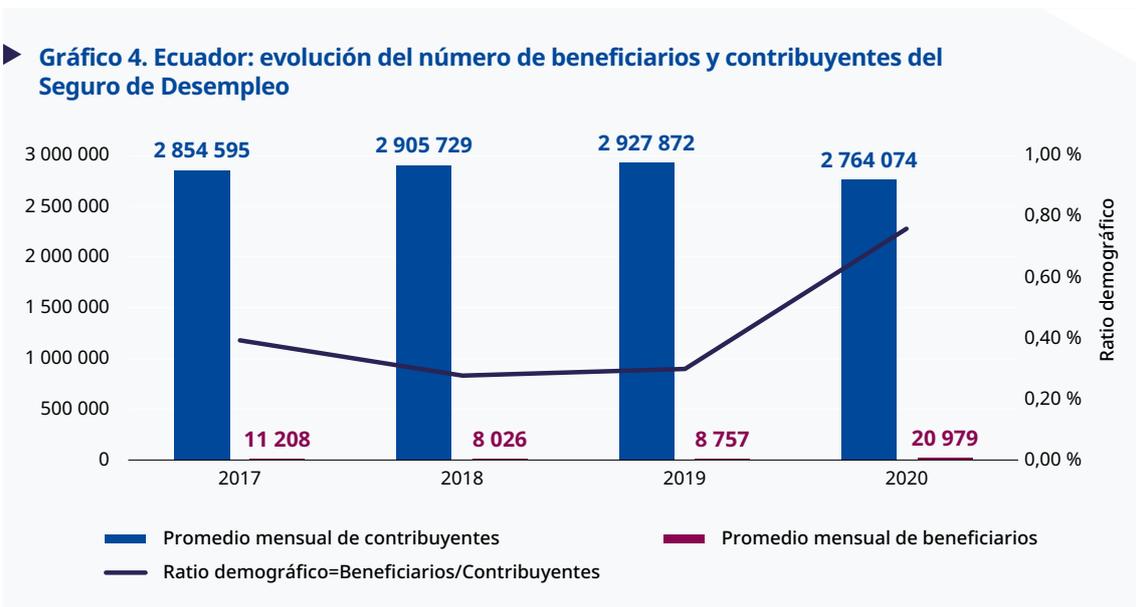
► **Gráfico 3. Ecuador: tasa de contribución vs. costo de reparto puro (PAYG), 2017-2020**



Fuente: IESS-Estados financieros del Fondo del Seguro de Desempleo 2017-2020.

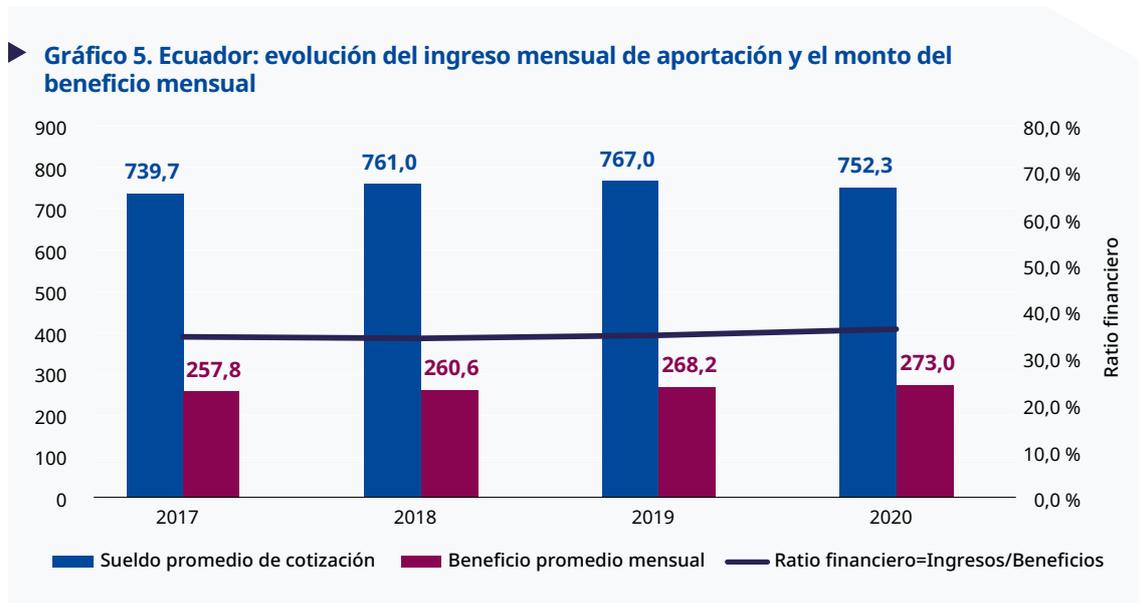
La acumulación de estas importantes reservas se explica al observar el ratio demográfico que corresponde al número de beneficiarios en relación al número de contribuyentes. Así, se puede observar que el Seguro cubrió efectivamente a menos del 0,5 por ciento de los asegurados entre 2017 y 2019, mientras que en 2020, a pesar de la relajación de las condiciones, la cobertura efectiva fue del 0,76 por ciento.

► **Gráfico 4. Ecuador: evolución del número de beneficiarios y contribuyentes del Seguro de Desempleo**



Fuente: IESS-Estados financieros del Fondo del Seguro de Desempleo 2017-2020.

Así también, desde sus inicios, la cobertura financiera que relaciona el monto del beneficio promedio mensual con los salarios promedio de aportación mensual ha sido menor al 40 por ciento, como se observa en el gráfico siguiente.



Nota: Los sueldos promedios de cotización han sido calculados utilizando los ingresos de cotización del Fondo del Seguro de Desempleo.

Fuente: IEES-Estados financieros del Fondo del Seguro de Desempleo 2017-2020.

Esta situación resulta lógica, puesto que los asegurados cotizan sobre su salario, mientras que las prestaciones son un monto fijo que corresponde al 70 por ciento del salario básico unificado (SBU).

► 3. Supuestos para la valuación actuarial del Seguro de Desempleo

El funcionamiento de un seguro de desempleo se encuentra íntimamente ligado a la evolución demográfica del país y a los resultados macroeconómicos. Así, el mercado laboral que se ve impactado por la evolución demográfica a través de la población en edad de trabajar (PET) se vincula con los resultados macroeconómicos a través del valor agregado bruto. De este comportamiento se observan claramente las interrelaciones entre la evolución macroeconómica y el seguro de desempleo. Por ejemplo, si la economía se contrae, es plausible que se incremente el desempleo, y por lo tanto, el número de beneficiarios del seguro de desempleo. Por consiguiente, para conocer la evolución de un seguro de desempleo se requiere entender el marco demográfico, laboral y económico de mediano plazo del país.

Además, las proyecciones de la cobertura de desempleo se realizan utilizando el modelo denominado ILO Unemployment Insurance Model, que ha sido desarrollado por la Unidad de Servicios Actuariales del Departamento de Protección Social de la OIT, en adelante denominado modelo UI-ILO. Este modelo 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 de proyección analizado. El modelo utiliza un conjunto de información y supuestos que se describen en el presente capítulo.

En esta sección se describen las fuentes de información y los principales supuestos que se utilizan en las proyecciones de población, laborales y macroeconómicas. En el Anexo 2 de este informe, se encuentran detalladas las principales características de la población, la fuerza de trabajo, el desempleo, la inflación, el crecimiento económico, la productividad, entre otras variables que describen la evolución reciente de la economía ecuatoriana.

Adicionalmente, en este capítulo se presentan los supuestos que se han empleado para la proyección de los asegurados cubiertos por el esquema de prestaciones de desempleo, los ingresos proyectados, las condiciones de acceso al esquema de beneficios, entre otros. En el Anexo 3, al final del informe, se detalla por grupo de edad, sexo y sector la información que ha servido de fuente primaria para el cálculo de los supuestos.

Cabe mencionar que el año base del modelo es el 2020, por lo que la información para el año 2021 se toma como supuesto. Al tiempo de elaboración de este informe, las cifras oficiales para el año 2021 todavía no se habían hecho públicas, se tenían solamente proyecciones. Es por tal razón que en las secciones siguientes se muestra la información para el año 2021 como proyecciones.

Finalmente, dado que las prestaciones de desempleo son de corto plazo –en el caso de Ecuador es de cinco meses– y que las condiciones económicas, generalmente muy inciertas en el largo plazo, afectan directamente a los seguros de desempleo, las proyecciones se realizan generalmente en un periodo no mayor de diez años. En efecto, no es recomendable evaluar la evolución de un seguro de desempleo en el largo plazo ya que podría llevar a tomar decisiones equivocadas. La presente valuación actuarial se ha proyectado en un periodo de ocho años, lo cual permitiría cubrir el ciclo económico teórico, es decir, un periodo de expansión y uno de contracción.

3.1. Supuestos para las proyecciones de población

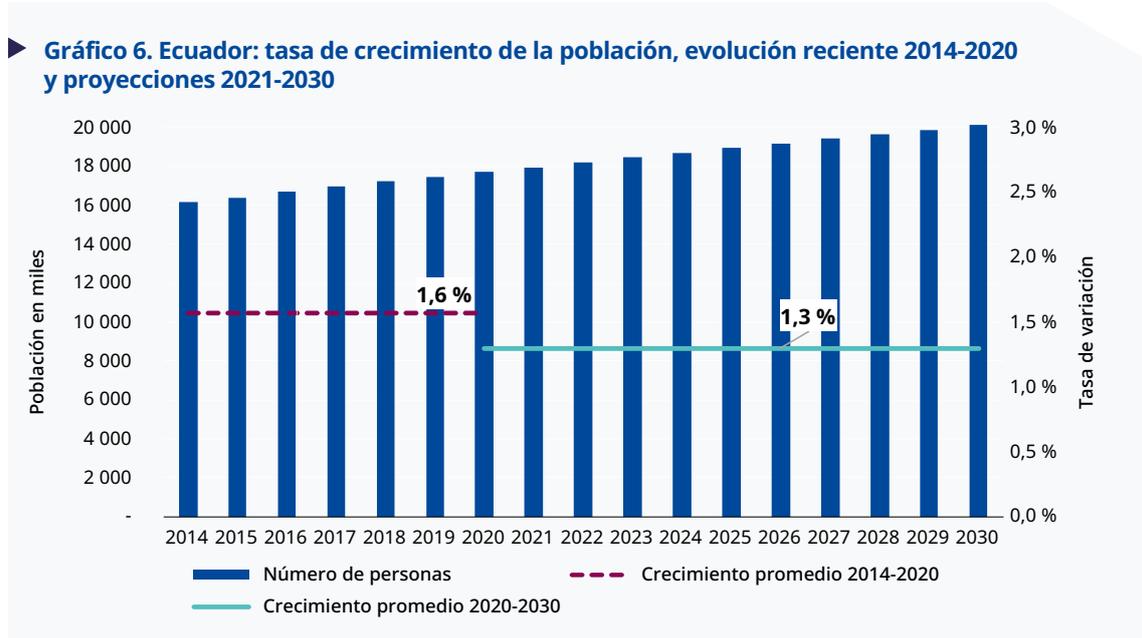
Debido al contexto de la pandemia, Ecuador¹⁵ no pudo llevar a cabo el Censo de Población y Vivienda que se encontraba programado para el año 2020, por lo tanto, el último Censo de Población disponible data del año 2010, y tampoco cuenta con proyecciones de población oficiales para el periodo requerido. Sin embargo, el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador (INEC) realiza una encuesta trimestral para conocer la situación del mercado laboral denominada Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), que proporciona las cifras de población para el año base.

Por lo tanto, en el año base de proyección, es decir, 2020, la población por sexo ha sido calculada a partir de la ENEMDU, mientras que las estructuras y los componentes demográficos provienen del World Population Prospects (United Nations 2019), que tienen las siguientes características y supuestos:

- La población inicial para el año 2020 según la ENEMDU es de 17 695 546 personas, de las cuales 8 661 175 son hombres y 9 034 371 mujeres.
- La estructura por grupo de edad quinquenal se ha tomado de la proyección estándar de la población de Ecuador por grupos edad para el año 2020 según el World Population Prospects.
- La esperanza de vida al nacer de los hombres se ha asumido que se incrementa de 73,79 años en el periodo 2015-2030 a 80,36 para el periodo 2045-2050, mientras que para las mujeres aumenta de 79,56 años a 84,18 años entre dichos periodos.
- La tasa global de fecundidad se ha supuesto decreciente, pasando de 2,38 hijos en 2020 a 1,92 hijos por mujer en edad fértil en 2050.
- Bajo circunstancias normales, los flujos migratorios son de difícil proyección, lo cual se vuelve más complejo en el contexto de pandemia. Además, las proyecciones sobre migración realizadas por el World Population Prospects se encuentran desactualizadas ya que no preveían una pandemia mundial. En este sentido, se ha considerado una migración neta de cero.

Con estos supuestos en los componentes demográficos, la tasa de crecimiento poblacional promedio decrece desde el 1,6 por ciento para el periodo 2014-2020 al 1,3 por ciento para el periodo 2020-2030. En el gráfico 6 se presenta la evolución reciente de la población para el periodo 2014-2020, así como las proyecciones para el periodo 2021-2030.

¹⁵ La autoridad nacional de estadísticas es el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), que lleva adelante y administra las estadísticas nacionales.



Fuente: 2014-2020: INEC-ENEMDU. 2021-2030: Modelo UI-ILO.

Se debe mencionar que, en la valuación actuarial de los seguros de desempleo, a diferencia de la de pensiones, los componentes demográficos como mortalidad, fertilidad y migración tienen un efecto limitado en las proyecciones de cobertura y beneficios, puesto que son prestaciones de corto plazo administradas bajo el régimen financiero de reparto.

En la tabla 3 se muestra la proyección de la población de 15 años y más, considerada la población en edad de trabajar, para el periodo 2020-2030. Se observa un crecimiento de la población en alrededor de 2 millones de personas en dicho periodo.

► **Tabla 3. Ecuador: población de 15 años y más proyectada para los años 2020, 2025 y 2030 por grupos de edad (en miles)**

	2020	2025	2030
Grupo de edad			
15-19	1 565	1 553	1 606
20-24	1 571	1 555	1 544
25-29	1 474	1 558	1 543
30-34	1 367	1 460	1 544
35-39	1 234	1 353	1 446
40-44	1 103	1 219	1 338
45-49	993	1 086	1 202
50-54	867	972	1 065
55-59	729	842	946
60-64	604	699	810
65-69	488	568	660
Total	11 995	12 866	13 704

Fuente: 2014-2020: INEC-ENEMDU. 2021-2030: Modelo UI-ILO.

3.2. Supuestos macroeconómicos y del mercado laboral

La pandemia de la COVID-19 ha afectado las economías a nivel mundial, y Ecuador no es la excepción. Así, según el Banco Central del Ecuador, la economía ecuatoriana en 2020 se contrajo el 7,8 por ciento respecto del año anterior, y se previó que en el 2021 la economía se recuperase y creciera al 2,8 por ciento. Además, el desempleo para el año 2020 estuvo en un 5 por ciento¹⁶, mientras la inflación fue del -0,9 por ciento.

La valuación actuarial del Seguro de Desempleo requiere de las variables antes analizadas proyectadas a mediano plazo. Debido a la inexistencia de proyecciones nacionales oficiales para todos los parámetros requeridos, el trabajo ha tomado las proyecciones realizadas por otros organismos de referencia como son el Fondo Monetario Internacional o el The Economist Intelligence Unit.

► **Tabla 4. Ecuador: comparativo de proyecciones de la tasa de crecimiento del PIB e inflación, 2020-2026**

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Tasa de desempleo							
Fondo Monetario Internacional*	5,3 %	4,5 %	4,4 %	4,3 %	4,1 %	3,8 %	3,7 %
The Economist Intelligence Unit**	8,3 %	5,2 %	4,9 %	4,6 %	4,4 %	4,3 %	
Crecimiento del PIB							
Fondo Monetario Internacional	-7,5 %	2,5 %	1,3 %	1,7 %	2,0 %	2,3 %	2,5 %
The Economist Intelligence Unit	-7,8 %	2,0 %	3,5 %	2,1 %	2,1 %	2,7 %	
Banco Central del Ecuador***	-7,8 %	3,0 %	2,9 %	2,6 %	2,7 %	2,7 %	
Inflación							
Fondo Monetario Internacional	-0,9 %	2,1 %	1,9 %	1,1 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %
The Economist Intelligence Unit*	-0,9 %	0,4 %	0,7 %	0,5 %	0,5 %	0,7 %	

Fuente: *Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook Database, abril de 2021. **The Economist Intelligence Unit, Country Report-Perú, abril de 2021. ***Banco Central del Ecuador-Programación Macroeconómica 2022.

Si se comparan las cifras presentadas en la tabla 4, se observa que no existen diferencias importantes entre las fuentes analizadas. En este sentido, el trabajo ha priorizado el uso de las proyecciones nacionales para la proyección de la tasa de crecimiento del PIB. En el caso de la inflación, se han considerado las más cercanas al comportamiento pospandemia, esto es las del Fondo Monetario Internacional. Finalmente, se han seleccionado las proyecciones de mediano plazo realizadas por The Economist Intelligence Unit para la tasa de desempleo. Este conjunto de supuestos se consideran los más probables, razonables y realistas.

Así, se ha asumido que la tasa de crecimiento del PIB va del 2,85 por ciento en 2022 al 2,7 por ciento en 2025, y a partir del año 2026 y para el resto del periodo de proyección, la tasa se supone constante en un 2,5 por ciento. La inflación, por su parte, fue del 1,9 por ciento en 2021 y se espera que sea el mismo porcentaje en 2022 y que alcance el 1,0 por ciento en 2025, y que a partir del año 2026 se mantenga constante en un 1,0 por ciento hasta el final del periodo de proyección.

En cuanto a la tasa de desempleo nacional, dado que utiliza la información de la ENEMDU de diciembre de 2020 y esta encuesta tuvo cambios metodológicos, la tasa observada en el 2021 fue del 4,8 por ciento. A partir del 2022 se encuentra en la línea con las proyecciones realizadas por The Economist Intelligence Unit; es decir, para 2022 se espera que sea del 4,9 por ciento, con tendencia a reducirse hasta alcanzar

¹⁶ La tasa de desempleo calculada en la ENEMDU de diciembre de 2020 no es comparable con las cifras de años anteriores debido a cambios en el diseño metodológico como consecuencia de la pandemia de la COVID-19.

el 4,3 por ciento en 2025, año a partir del cual permanece constante en ese porcentaje hasta el final del periodo de proyección.

El resumen de los principales supuestos económicos y laborales se encuentra detallado en la tabla siguiente.

► **Tabla 5. Ecuador: principales supuestos económicos 2020-2030 utilizados en la valuación actuarial (en porcentaje)**

Años	Crecimiento del PIB real	Tasa de desempleo	Tasa de crecimiento del empleo	Tasa de crecimiento de la productividad	Inflación
2020	-7,8	5,6	-1,5	-6,3	-0,9
2021	3,0	4,8	5,5	-2,3	1,9
2022	2,9	4,9	1,6	1,2	1,9
2023	2,6	4,6	1,9	0,7	1,1
2024	2,7	4,4	1,7	0,9	1,0
2025	2,7	4,3	1,6	1,1	1,0
2026	2,5	4,3	1,4	1,1	1,0
2027	2,5	4,3	1,4	1,1	1,0
2028	2,5	4,3	1,3	1,1	1,0
2029	2,5	4,3	1,3	1,2	1,0
2030	2,5	4,3	1,3	1,2	1,0

Fuente: Modelo UI-ILO.

3.3. Supuestos del esquema de prestaciones

3.3.1. Cobertura

El desenvolvimiento macroeconómico presentado en la sección precedente está vinculado a la evolución de las variables claves del Seguro de Desempleo, como el número de asegurados cubiertos.

Dado que el esquema del Seguro de Desempleo cubre a los trabajadores del sector público y privado, en el modelo se considera que un trabajador está cubierto en un año cuando tiene al menos un mes de cotización en ese año. Para conocer el número de cotizantes promedios mensuales, se ajusta el total anual por la densidad de cotización para cada año.

Para proyectar el número de trabajadores cubiertos anualmente, se supuso que estos siguen la tendencia de la variación anual de la fuerza laboral ocupada nacional; así, se ha asumido que los trabajadores del sector privado en el año 2021 crecen a la mitad de la variación nacional y a partir de 2022 crecen con el 100 por ciento de la variación nacional. Por su parte, los trabajadores del sector privado desde el año 2021 crecen con el 100 por ciento de la variación nacional.

Para conocer la densidad anual de cotización, que permite calcular el número de trabajadores promedio mensual, se calcula el número de meses promedio que aportan los cotizantes entre 2015 y 2020. Este promedio anual se asume fijo para todo el periodo de proyección.

► **Tabla 6. Ecuador: proyección de los asegurados cubiertos anuales y promedio mensual por el Seguro de Desempleo, 2020-2030 (en miles)**

Año	Anuales	Promedio mensual
2020	3 339	2 764
2021	3 502	2 898
2022	3 558	2 944
2023	3 625	3 000
2024	3 688	3 052
2025	3 746	3 100
2026	3 800	3 145
2027	3 852	3 188
2028	3 904	3 231
2029	3 955	3 273
2030	4 004	3 314

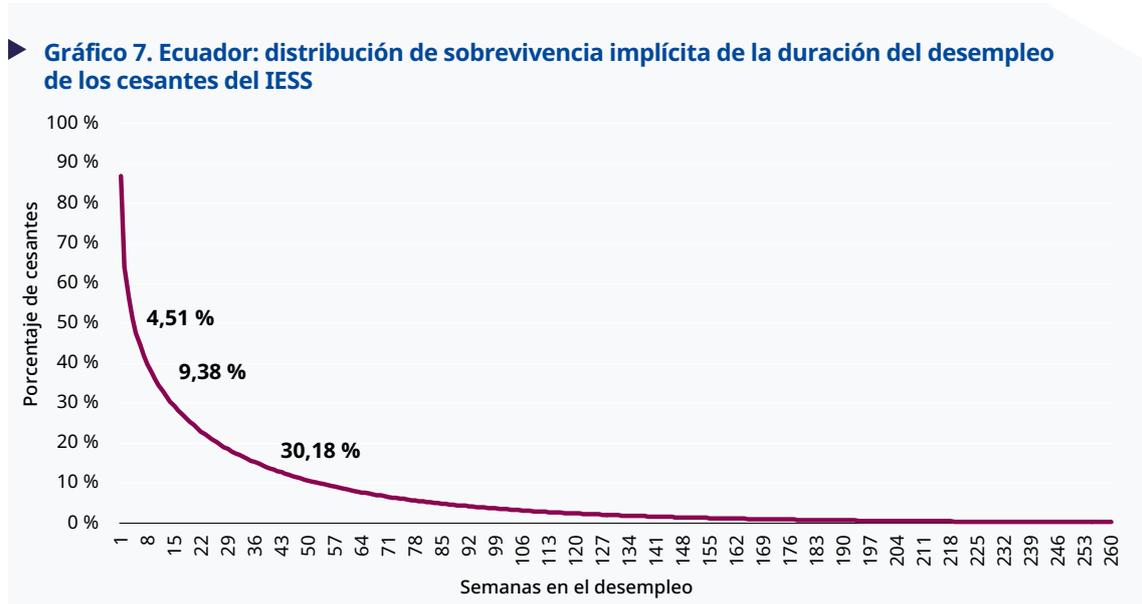
Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

Esta población de asegurados cubiertos anuales y promedio mensual sirve para el cálculo de las prestaciones del Seguro de Desempleo y se divide de acuerdo con los perfiles de los posibles beneficiarios; es decir, evalúa la distribución de las variables de interés por edad, sexo y sector público o privado. Para el cálculo de los mencionados perfiles, se ha utilizado la experiencia previa con información desde el año 2015 hasta el 2020.

3.3.2. Cesantes y duración del desempleo

Para calcular el número de cotizantes que queda cesante se ha observado la experiencia previa mensual desde el año 2016 al 2020 en distintos puntos en el tiempo de los afiliados al IESS que cotizan al Seguro de Desempleo (no se incluye a los afiliados voluntarios e independientes). Los asegurados que tuvieron una planilla de cotización en un mes, pero el mes siguiente no tuvieron una planilla constituyen el grupo de cesantes. No se incluyen en el grupo de cesantes a aquellos que salen de la planilla y no vuelven a cotizar por el resto del periodo de observación, a quienes se los ha considerado inactivos.

Mientras que, para el cálculo de la duración del desempleo, en el grupo de cesantes se observa el número de meses que transcurren entre su primera salida de la planilla del IESS y el regreso a cotizar. Dado que pueden existir varios periodos de cesantía entre los años 2016 y 2020, se ha tomado como muestra el primer periodo observado. Se asume que la duración del desempleo observada se comporta como una función de sobrevivencia de Weibull, con una duración promedio de la cesantía de 9,2 meses; los resultados obtenidos se muestran en el gráfico a continuación.



Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

Es importante aclarar que el número de cesantes de este estudio, es decir, aquellos que salen de la planilla del Seguro de Desempleo del IESS, es diferente a la definición oficial de desempleados del INEC, por lo que las cifras pueden diferir. Los asegurados que salen de la planilla de desempleo del IESS pueden seguir cotizando como trabajadores independientes o cuenta propia y, por lo tanto, no estar desempleados de acuerdo con las estadísticas nacionales. Además, aquellos que salen completamente de la planilla del IESS podrían estar en empleos informales, por lo que tampoco serían parte de la definición nacional de desempleo. Se debe recordar que la definición nacional de desempleo toma en consideración la actividad que estuvo realizando la persona en la última semana, e incluye a los trabajadores que buscan trabajo por primera vez y a los trabajadores del sector informal, por lo que el tiempo de referencia y los grupos incluidos también difieren.

3.3.3. Crecimiento del salario

Generalmente, las remuneraciones crecen anualmente tomando en consideración tres factores: 1) la inflación; 2) la productividad; y 3) la productividad personal (experiencia y antigüedad). En algunos modelos económicos, el crecimiento real de los salarios está dado por el incremento de la productividad. En este estudio, se ha asumido que los salarios de cotización crecen de forma nominal con un factor compuesto por la inflación más el crecimiento real. Para los años 2021-2024, se ha supuesto que los salarios crecerán al 1 por ciento y para el periodo 2025-2028 los salarios nominales crecerán al ritmo de la inflación más el 1,2 por ciento de crecimiento real.

Además, los beneficios del Seguro no se encuentran ligados al salario de cotización, puesto que son una fracción fija del salario nacional mínimo. Sin embargo, se ha considerado que dicho salario evoluciona con la misma tasa de crecimiento que los salarios de cotización.

Finalmente, la distribución de salarios por grupos de edad y sexo se ha obtenido observando la experiencia previa entre 2015 y 2020. Se observa que la escala de salarios en este periodo se ha mantenido relativamente estable, por lo que se ha supuesto que esta distribución será la misma para todo el periodo de proyección.

3.3.4. Meses de contribución previos para ser elegible

De acuerdo con los requisitos para acceder a la prestación, un trabajador que se queda cesante debe cumplir con 24 cotizaciones continuas o discontinuas, de las cuales las últimas deben ser consecutivas. Para el cálculo de este parámetro se ha observado la experiencia previa de los cotizantes del Seguro de Desempleo en periodos cuatrienales entre 2015 y 2020 desagregados por grupos de edad, sexo y sector. La estructura promedio observada se ha asumido constante para todo el periodo de proyección. Como resultado, se ha supuesto de forma agregada que el 81,6 por ciento alcanza seis cotizaciones consecutivas, mientras que el 54,9 por ciento logra acumular 24 cotizaciones.

3.3.5. Porcentaje de terminaciones involuntarias

La información de la experiencia previa proporcionada por el IESS permite observar las causas de las salidas mensuales. Se ha calculado la estructura promedio para el periodo comprendido entre enero de 2015 y diciembre de 2020 por grupo de edad, sexo y sector. Estas proporciones se han asumido constantes para todo el periodo de proyección.

Para el escenario base se han considerado las siguientes salidas involuntarias: desaparición del puesto, despido unilateral por parte del empleador, incapacidad para trabajar, otras causas justificadas por el empleador, salida por denuncia, salida por supresión de partida, visto bueno. Estas causas representan en promedio el 15,4 por ciento del total de las salidas totales.

3.3.6. Porcentaje de los desempleados que acceden a la prestación de desempleo

El tiempo promedio de estar cesantes, es decir, sin regresar a cotizar al IESS, es de 9,2 meses según la experiencia observada. Sin embargo, únicamente los que se encuentran desempleados entre el mes 3 y el mes 7 serán los que accedan a la prestación, esto debido a que el periodo de carencia establecido es de dos meses.

Así, se ha supuesto que el porcentaje de personas que se encuentra en este rango de meses es del 30 por ciento (gráfico 1), porcentaje que se ha calculado por sexo y sector de acuerdo con la experiencia previa. Adicionalmente, los cesantes pueden salir de su condición durante el tiempo que dura la prestación; así, se ha supuesto que el tiempo promedio de duración del beneficio es de 2,1 meses.

3.3.7. Gastos administrativos

En el escenario base no se ha considerado un porcentaje de gastos administrativos, esto debido a que la administración del Seguro de Desempleo funciona en conjunto con la administración del Fondo de Cesantía y desde su creación los gastos se han cargado en los balances de este Fondo. Es importante aclarar que los gastos administrativos no cubren políticas activas de empleo y corresponden a la administración de la prestación en sí misma.

Los gastos administrativos del Seguro de Cesantía se encuentran establecidos en la Resolución C.D 101 y corresponden como máximo al 2 por ciento del ingreso anual que se calcula sobre los aportes personales y patronales a este seguro. En caso de que existan excedentes entre lo presupuestado para gastos administrativos y lo ejecutado, el remanente ingresará al Seguro de Cesantía.

Dado que la normativa no ha sido reformada, bajo la metodología establecida actualmente no es posible evaluar el nivel exacto de gastos administrativos que aplican al Seguro de Desempleo. En algunos países se establece como un porcentaje del gasto en prestaciones, que puede ir entre el 5 por ciento y el 20 por ciento. En estos casos, el gasto administrativo varía inversamente al nivel de beneficios, ya que existe un nivel mínimo de gastos administrativos que deben ser pagados, mientras que cuando los gastos se incrementan, los gastos administrativos aumentarán, pero no linealmente.

Dada la importancia de separar de forma adecuada las cuentas entre el Seguro de Cesantía y el de Desempleo, el informe presentará un análisis de sensibilidad para conocer el impacto que tendrá la adopción de esta medida.

3.3.8. Tasa de rentabilidad del Fondo

De la experiencia previa se conoce que el Fondo administrado del Seguro de Cesantía ha tenido rendimientos netos de las inversiones en torno al 7,43 por ciento promedio (IESS 2019). No obstante, en el periodo 2012-2018 se observa una marcada tendencia a la reducción, que alcanzó el 5,63 por ciento en 2018, tendencia que se espera se mantenga debido a los efectos de la COVID-19 y la crisis internacional. En este sentido, se ha supuesto que el rendimiento real de las inversiones estará en torno al 3 por ciento para todo el periodo de proyección.

► 4. Valuación de los costos del esquema propuesto

En este apartado se presentan las proyecciones demográficas y financieras del Seguro de Desempleo bajo el escenario base que corresponde al diseño actual descrito en el apartado 2.2, teniendo en cuenta las principales hipótesis de proyección presentadas en la sección 3. La metodología general de la valoración se describe en el Anexo 1.

El objetivo principal de la evaluación es determinar la gama más probable de tasas de cotización que sean suficientes para financiar un régimen de seguro de desempleo bajo los parámetros actuales durante el periodo de proyección seleccionado. Por lo tanto, el objetivo no es proveer valores numéricos exactos.

4.1. Proyecciones demográficas y financieras del Seguro de Desempleo

Como se ha mencionado en la anterior sección, el periodo de proyección es de ocho años. Este periodo no solo permite extraer conclusiones sobre la sostenibilidad del régimen, sino que también proporciona una buena imagen de la sensibilidad del régimen a las hipótesis o a los cambios en las prestaciones.

Este informe se preparó con información con corte al 2020, por lo que el primer año de proyección es el 2021 y el último año de proyección corresponde a 2028. Así, la tasa de cotización y las prestaciones se evaluaron a lo largo de un periodo de proyección de ocho años, tal como se mencionó previamente.

La tabla 7 presenta el número promedio de contribuyentes mensuales y los ingresos promedios mensuales asegurables para el periodo de proyección 2021-2028. El promedio de cotizantes mensuales se refiere a los asegurados activos del régimen ajustados por la densidad de cotización para cada año (véase la referencia en el apartado 3.3.1 sobre la cobertura).

► **Tabla 7. Ecuador: proyección de contribuyentes, ingresos mensuales asegurables e ingresos anuales**

Año	Número de contribuyentes mensuales (promedio)	Ingresos asegurables mensuales en dólares EE.UU. (promedio)	Ingresos anuales asegurables (miles de dólares EE. UU.)
2021	2 832 445	751	25 527 912
2022	2 921 636	762	26 702 156
2023	2 972 661	784	27 972 558
2024	3 026 626	804	29 186 929
2025	3 076 750	820	30 273 979
2026	3 122 964	837	31 363 048
2027	3 166 825	854	32 467 990
2028	3 209 934	872	33 598 395

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

Las proyecciones de los gastos del esquema de prestaciones se presentan en la tabla a continuación.

► **Tabla 8. Ecuador: número de beneficiarios, monto promedio mensual de prestaciones y gasto total en prestaciones**

Año	Número de beneficiarios mensuales (promedio)	Prestación mensual en dólares EE. UU. (promedio)	Gasto total en prestaciones (miles de dólares EE. UU.)
2021	8 244	280	27 699
2022	7 830	282	26 466
2023	7 804	290	27 126
2024	7 492	298	26 765
2025	7 333	304	26 745
2026	7 339	310	27 313
2027	7 444	317	28 283
2028	7 547	323	29 271

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

Se observa entonces que la prestación promedio mensual para todos los años es de alrededor del 37 por ciento de los ingresos asegurables mensuales. Por lo que el Seguro se beneficiaría de analizar la posibilidad de ampliar la cobertura de la prestación.

4.2. Determinación de la tasa de contribución

El Seguro de Desempleo en su parte fija tiene para su financiación, según la normativa, una tasa de contribución del 0,5 por ciento, y su sistema de financiamiento es de reparto. Esto se debe a que el Seguro de Desempleo prevé prestaciones a corto plazo que se pagan en un periodo inferior a un año y, por su naturaleza, las prestaciones a corto plazo son necesariamente de reparto.

Normalmente, los regímenes de prestaciones a corto plazo y en particular los regímenes de seguro de desempleo mantienen una reserva para imprevistos con el fin de absorber los aumentos inesperados de las prestaciones. Debido a la naturaleza de corto plazo de las prestaciones, las tasas de cotización de un régimen de seguro de desempleo deben revisarse con más frecuencia que los tipos de cotización de un régimen de pensiones. Las Directrices de la AISS-OIT para el trabajo actuarial (Directriz 26) sugieren que los regímenes de seguro de desempleo lleven a cabo revisiones actuariales anuales con el fin de actualizar la tasa de cotización de acuerdo con un mecanismo predefinido de fijación de tasas.

Es importante no realizar cambios bruscos en las tasas de contribución, puesto que podrían ser perjudiciales para la creación y el mantenimiento del empleo, además de que esos posibles cambios deben evitarse durante una recesión. Esto lleva a la necesidad de establecer suficientes reservas de contingencia para permitir que las tasas de contribución se mantengan estables cuando se produzcan recesiones económicas¹⁷.

Un mecanismo de fijación de las tasas de contribución proporcionaría orientaciones para definir el nivel adecuado de reserva para imprevistos y la tasa de contribución de los sistemas, siempre basados en valuaciones actuariales elaboradas cada año. Las recomendaciones de los estudios actuariales deben guiar el buen funcionamiento del Seguro, lo que incluye el cumplimiento de las recomendaciones en cuanto a cobertura, condiciones de acceso y monto de las prestaciones establecidas en los convenios y las recomendaciones de la OIT.

¹⁷ Es necesario anotar que el tamaño de dichas reservas puede llegar a ser controversial. Los grupos que quieran liberalizar las prestaciones pueden ver en las grandes reservas una justificación para presionar sus demandas, mientras que algunas autoridades públicas pueden ver en las grandes reservas del Seguro de Desempleo una fuente conveniente de financiación para otros proyectos. En ambos casos, existiría el riesgo de reducir el nivel de las reservas por debajo de los niveles de seguridad.

La tabla a continuación presenta la proyección financiera del régimen.

► **Tabla 9. Ecuador: proyecciones financieras del régimen de Seguro de Desempleo con la tasa actual del 0,5 por ciento (en miles)**

Año	Tasa de contrib. (en %)	Ingresos asegurables	Ingresos		Gastos		Superávit / (déficit)	Reserva (final año)	PAYG (%)	Ratio de reserva
			Contribuciones	Ingresos inversión	Monto del beneficio	Gastos admin.				
2021	0,5	25 527 912	127 640	51 909	27 699	0	151 850	1 140 906	0,11	41,2
2022	0,5	26 702 156	133 511	59 667	26 466	0	166 712	1 307 618	0,10	49,4
2023	0,5	27 972 558	139 863	55 704	27 126	0	168 441	1 476 060	0,10	54,4
2024	0,5	29 186 929	145 935	61 863	26 765	0	181 032	1 657 092	0,09	61,9
2025	0,5	30 273 979	151 370	69 267	26 745	0	193 892	1 850 984	0,09	69,2
2026	0,5	31 363 048	156 815	77 178	27 313	0	206 681	2 057 665	0,09	75,3
2027	0,5	32 467 990	162 340	85 598	28 283	0	219 656	2 277 320	0,09	80,5
2028	0,5	33 598 395	167 992	94 544	29 271	0	233 265	2 510 585	0,09	85,8

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

Como se muestra en la tabla 9, las contribuciones anuales son suficientes para pagar todos los gastos del periodo de proyección. Además, bajo el supuesto de que el Seguro de Desempleo siga funcionando con los mismos parámetros en el periodo de proyección de ocho años, se espera que no experimente déficit. Así también, durante todo el periodo de proyección, los ingresos derivados de las inversiones de la reserva acumulada son mayores que los gastos en prestaciones.

Bajo el escenario base, esto es, manteniendo las actuales condiciones, el costo del esquema es en promedio cerca del 0,09 por ciento de los ingresos asegurables durante el periodo de proyección. En este sentido, la tasa actual de contribución del 0,5 por ciento de los ingresos asegurables permitiría acumular una reserva que representará hasta 85,8 veces el gasto anual en prestaciones económicas por desempleo en ocho años.

Los resultados anteriores deben ser analizados en el contexto del diseño actual del Seguro de Desempleo. Tal como ha sido mencionado en secciones previas, ciertos requisitos y actuales condiciones del esquema, en particular, el periodo de calificación y el periodo de carencia, no necesariamente se encuentran en línea con los principios y las orientaciones de los Convenios núms. 102 y 168 de la OIT, lo que incide en el limitado número de beneficiarios de la prestación en comparación con el número de contribuyentes. Además, el monto de la prestación no se corresponde con los ingresos asegurados. En tal sentido, el Seguro de Desempleo se beneficiaría de revisar el diseño actual de su esquema para, luego sí, evaluar si la tasa de contribución actual es sostenible.

► 5. Análisis de sensibilidad

Un elemento de importancia para evaluar el costo real de un esquema de prestaciones es la separación de cuentas. Considerando que tanto los rendimientos de las inversiones como los gastos administrativos del Fondo del Seguro de Desempleo en la actualidad no se encuentran separados de los del Fondo de Cesantía, en esta sección se realiza un análisis de sensibilidad bajo el supuesto de que el esquema separe los gastos administrativos.

La siguiente tabla presenta la proyección financiera del régimen incluyendo gastos administrativos que se asumen serán el 2 por ciento de los ingresos por contribución.

► **Tabla 10. Ecuador: proyecciones financieras del régimen de Seguro de Desempleo con la tasa actual de 0,5 por ciento incluyendo gastos administrativos (en miles)**

Año	Tasa de contrib. (en %)	Ingresos asegurables	Ingresos		Gastos		Superávit / (déficit)	Reserva (final año)	PAYG (%)	Ratio de reserva
			Contribuciones	Ingresos inversión	Monto del beneficio	Gastos admin.				
2021	0,5	25 527 912	127 640	51 846	27 699	2 553	149 234	1 138 291	0,12	37,6
2022	0,5	26 702 156	133 511	59 471	26 466	2 670	163 845	1 302 136	0,11	44,7
2023	0,5	27 972 558	139 863	55 424	27 126	2 797	165 364	1 467 499	0,11	49,0
2024	0,5	29 186 929	145 935	61 460	26 765	2 919	177 710	1 645 210	0,10	55,4
2025	0,5	30 273 979	151 370	68 728	26 745	3 027	190 325	1 835 535	0,10	61,7
2026	0,5	31 363 048	156 815	76 493	27 313	3 136	202 859	2 038 394	0,10	66,9
2027	0,5	32 467 990	162 340	84 757	28 283	3 247	215 567	2 253 962	0,10	71,5
2028	0,5	33 598 395	167 992	93 535	29 271	3 360	228 897	2 482 858	0,10	76,1

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

Si se incluye un rubro por gastos administrativos, el superávit anual se reduce. Así, por ejemplo, al final del periodo de proyección el superávit es de 228 millones, esto es, 5 millones menos que en el escenario base (233 millones), y las reservas del último año son 76,1 veces el gasto de este, frente a un 85,8 del escenario base.

Por lo tanto, el registro de los gastos administrativos del Seguro de Desempleo de forma independiente de los gastos administrativos del Fondo de Cesantía es necesario para cumplir con el principio de separación de cuentas y transparentar los gastos totales del Seguro de Desempleo. Si bien la inclusión de los gastos administrativos representaría una reducción del superávit anual y las reservas acumuladas, esto no implica un desfinanciamiento del esquema, puesto que aún mantendría altas reservas acumuladas bajo los actuales parámetros del esquema.

► 6. Escenarios de política

En esta sección se presentan tres escenarios de propuesta de política con el objetivo de observar el desempeño del esquema del Seguro de Desempleo frente a modificaciones en sus distintos parámetros. Estas modificaciones tienen el objetivo de promover que los actuales parámetros cumplan con los estándares del Convenio núm. 102 y promover la ampliación efectiva de la cobertura del actual esquema de protección frente al desempleo.

En los tres escenarios se propone una reducción del tiempo de espera (periodo de carencia) para acceder a la prestación para que cumpla con los siete días señalados en el Convenio núm. 102. Así también, se simula una reducción en las contribuciones previas requeridas, presentándose distintas combinaciones para cada escenario. De forma complementaria, se amplían las causas de terminaciones del empleo cubiertas y se incluye la finalización del contrato a plazo fijo. Finalmente, se incrementa el monto de la prestación mensual y se incluyen gastos administrativos. En la siguiente tabla se detallan los cambios propuestos para cada escenario.

► **Tabla 11. Escenarios de reforma 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 % del salario básico unificado	100 % del 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: OIT.

Escenario 1

El escenario 1 presenta las siguientes características:

- Reducción del tiempo de espera a siete días.
- Incremento del beneficio al 100 por ciento del salario básico unificado¹⁸.

¹⁸ El salario básico unificado en Ecuador es el salario mínimo establecido a nivel nacional que un trabajador puede percibir cuando realiza un trabajo en relación de dependencia a tiempo completo. En el año 2020, el SBU fue de 400 dólares de los Estados Unidos.

- Reducción de las contribuciones requeridas a 12 meses de contribución de las cuales las últimas tres sean consecutivas.
- Ampliación de las causas de terminación del empleo a todas las causas excepto la renuncia, lo que incluye la terminación de los contratos a plazo fijo.
- Consideración de gastos administrativos por un 2 por ciento de los ingresos por contribución.

Los principales resultados de esta combinación de opciones de reforma, presentados como un escenario de propuesta de política, muestran que el número de beneficiarios se incrementa un poco más de cuatro veces respecto del número esperado en el escenario base. Así, mientras en el escenario base en el año 2028 se espera 7 547 beneficiarios (tabla 8), en el escenario 1 el número de beneficiarios esperados será de 28 982 personas.

► **Tabla 12. Escenario 1: número de beneficiarios, monto promedio mensual de prestaciones y gasto total en prestaciones**

Año	Número de beneficiarios mensuales (promedio)	Prestación mensual en dólares EE. UU. (promedio)	Gasto total en prestaciones (miles de dólares EE. UU.)
2021	31 235	400	149 850
2022	30 007	393	141 533
2023	29 767	405	144 494
2024	28 554	419	143 452
2025	28 039	427	143 835
2026	28 164	436	147 303
2027	28 587	445	152 709
2028	28 982	454	157 983

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

Dado que el número de beneficiarios y el monto de la prestación mensual se incrementan, el gasto prestacional se quintuplica; así, por ejemplo, en el último año de proyección se espera que el monto del beneficio sea de 157 millones de dólares de los Estados Unidos, mientras que en el escenario base es de 29 millones de dólares de los Estados Unidos (tabla 9).

► **Tabla 13. Escenario 1: proyecciones financieras del régimen de Seguro de Desempleo (en miles)**

Año	Tasa de contrib. (en %)	Ingresos asegurables	Ingresos		Gastos		Superávit / (déficit)	Reserva (final año)	PAYG (%)	Ratio de reserva
			Contribuciones	Ingresos inversión	Monto del beneficio	Gastos admin.				
2021	0,50	25 527 912	127 640	48 831	149 850	2 553	24 068	1 013 124	0,60	6,6
2022	0,50	26 702 156	133 511	50 374	141 533	2 670	39 682	1 052 806	0,54	7,3
2023	0,50	27 972 558	139 863	42 863	144 494	2 797	35 435	1 088 241	0,53	7,4
2024	0,50	29 186 929	145 935	43 847	143 452	2 919	43 411	1 131 653	0,50	7,7
2025	0,50	30 273 979	151 370	45 696	143 835	3 027	50 203	1 181 856	0,49	8,0
2026	0,50	31 363 048	156 815	47 756	147 303	3 136	54 132	1 235 988	0,48	8,2
2027	0,50	32 467 990	162 340	49 938	152 709	3 247	56 322	1 292 310	0,48	8,3
2028	0,50	33 598 395	167 992	52 213	157 983	3 360	58 862	1 351 172	0,48	8,4

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

Es importante notar que, aún bajo este escenario de reforma, la proporción de reservas sobre los gastos en prestaciones económicas por desempleo, al final de la proyección, es 8,4 veces, lo que significa que en el año 2028 las reservas representan ocho veces el gasto tanto prestacional como administrativo.

Escenario 2

El escenario 2 presenta las siguientes características:

- Reducción del tiempo de espera a siete días.
- Incremento del beneficio al 50 por ciento del salario promedio de los últimos 12 meses.
- Reducción de las contribuciones requeridas a seis meses de contribución en los últimos 12 meses.
- Ampliación de las causas de terminación del empleo a todas las causas excepto la renuncia, lo que incluye la terminación de los contratos a plazo fijo.
- Consideración de gastos administrativos del orden de un 2 por ciento de los ingresos por contribución.

En esta opción de propuesta se observa que la reducción de las contribuciones requeridas a seis meses de contribución en los últimos 12 meses incrementa la cobertura efectiva del Seguro aún más que el escenario anterior. Así, para 2028, que es el último año de proyección, se espera que el número de beneficiarios alcance las 35 627 personas, es decir, cinco veces más que el escenario base (tabla 8) y alrededor de 7 000 beneficiarios más que el escenario anterior. Por su parte, la modificación de la fórmula del beneficio a una proporción fija por mes atada a los salarios de cotización representa una mejora del beneficio promedio respecto del escenario base, aunque es similar al escenario 1.

► **Tabla 14. Escenario 2: número de beneficiarios, monto promedio mensual de prestaciones y gasto total en prestaciones**

Año	Número de beneficiarios mensuales (promedio)	Prestación mensual en dólares EE. UU. (promedio)	Gasto total en prestaciones (miles de dólares EE. UU.)
2021	38 398	394	181 726
2022	36 885	388	171 654
2023	36 590	399	175 236
2024	35 099	413	173 978
2025	34 466	422	174 435
2026	34 620	430	178 632
2027	35 141	439	185 183
2028	35 627	448	191 578

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

Este escenario eleva los gastos en prestaciones tanto respecto del escenario base como del escenario 1, toda vez que incrementa el número de personas cubiertas. Así, por ejemplo, en el último año de proyección se espera que el monto del beneficio total pagado sea de 191 millones de dólares de los Estados Unidos, mientras que en el escenario base se espera que sea de 29 millones de dólares de los Estados Unidos (tabla 9).

► **Tabla 15. Escenario 2: proyecciones financieras del régimen de Seguro de Desempleo (en miles)**

Año	Tasa de contrib. (en %)	Ingresos asegurables	Ingresos		Gastos		Superávit / (déficit)	Reserva (final año)	PAYG (%)	Ratio de reserva
			Contribuciones	Ingresos inversión	Monto del beneficio	Gastos admin.				
2021	0,50	25 527 912	127 640	48 044	181 726	2 553	- 8 595	980 461	0,72	5,3
2022	0,50	26 702 156	133 511	47 998	171 654	2 670	7 185	987 646	0,65	5,7
2023	0,50	27 972 558	139 863	39 580	175 236	2 797	1 409	989 055	0,64	5,6
2024	0,50	29 186 929	145 935	39 241	173 978	2 919	8 279	997 334	0,61	5,6
2025	0,50	30 273 979	151 370	39 672	174 435	3 027	13 580	1 010 914	0,59	5,7
2026	0,50	31 363 048	156 815	40 242	178 632	3 136	15 289	1 026 204	0,58	5,6
2027	0,50	32 467 990	162 340	40 835	185 183	3 247	14 746	1 040 949	0,58	5,5
2028	0,50	33 598 395	167 992	41 413	191 578	3 360	14 467	1 055 417	0,58	5,4

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

Es importante notar que, en este escenario propuesto, las reservas al final del periodo de proyección representan 5,4 veces los gastos totales de ese año. Mientras que los gastos respecto de los ingresos cada año (PAYG) están por encima de la tasa de contribución todos los años del periodo proyectado; son los rendimientos de las reservas iniciales, es decir, los ingresos financieros, los que permiten cubrir la totalidad del gasto.

Escenario 3

El escenario 3 presenta las siguientes características:

- Reducción del tiempo de espera a siete días.
- Incremento del beneficio para el primer mes al 70 por ciento del salario promedio de los últimos 12 meses, y se reduce el 5 por ciento cada mes hasta alcanzar el 50 por ciento en el quinto y último mes.
- Reducción de las contribuciones requeridas a 12 meses de contribución en los últimos 24 meses.
- Ampliación de las causas de terminación del empleo a todas las causas excepto la renuncia, lo que incluye la terminación de los contratos a plazo fijo.
- Consideración de gastos administrativos del 2 por ciento de los ingresos por contribución.

En esta opción de propuesta se observa que la reducción de las contribuciones requeridas incrementa el número de beneficiarios como una opción intermedia entre lo propuesto en el escenario 1 y el escenario 2, ya que se espera alrededor de 30 000 beneficiarios en el año 2028. La modificación de la fórmula del beneficio a una proporción variable por mes en relación con los salarios de cotización representa una mejora del beneficio promedio respecto del escenario base y de los escenarios 1 y 2.

► **Tabla 16. Escenario 3: número de beneficiarios, monto promedio mensual de prestaciones y gasto total en prestaciones**

Año	Número de beneficiarios mensuales (promedio)	Prestación mensual en dólares EE. UU. (promedio)	Gasto total en prestaciones (miles de dólares EE. UU.)
2021	32 513	504	196 551
2022	31 233	496	185 885
2023	30 983	510	189 692
2024	29 721	528	188 320
2025	29 185	539	188 852
2026	29 315	550	193 442
2027	29 756	562	200 542
2028	30 167	573	207 466

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

El mejoramiento del monto del beneficio, respecto tanto del escenario base como de los escenarios 1 y 2, incrementa el gasto prestacional. Así, por ejemplo, en el último año de proyección se espera que el monto del beneficio pagado sea de 207 millones de dólares de los Estados Unidos, mientras que en el escenario base se espera que sea de 29 millones de dólares de los Estados Unidos y en el escenario 1 y 2 de 157 y de 191 millones de dólares de los Estados Unidos, respectivamente.

► **Tabla 17. Escenario 3: proyecciones financieras del régimen de Seguro de Desempleo (en miles)**

Año	Tasa de contrib. (en %)	Ingresos asegurables	Ingresos		Gastos		Superávit / (déficit)	Reserva (final año)	PAYG (%)	Ratio de reserva
			Contribuciones	Ingresos inversión	Monto del beneficio	Gastos admin.				
2021	0,50	25 527 912	127 640	47 678	196 551	2 553	- 23 787	965 270	0,78	4,8
2022	0,50	26 702 156	133 511	46 887	185 885	2 670	- 8 157	957 112	0,71	5,1
2023	0,50	27 972 558	139 863	38 040	189 692	2 797	- 14 587	942 525	0,69	4,9
2024	0,50	29 186 929	145 935	37 080	188 320	2 919	- 8 224	934 301	0,66	4,9
2025	0,50	30 273 979	151 370	36 844	188 852	3 027	- 3 665	930 636	0,63	4,9
2026	0,50	31 363 048	156 815	36 711	193 442	3 136	- 3 052	927 585	0,63	4,7
2027	0,50	32 467 990	162 340	36 555	200 542	3 247	- 4 894	922 690	0,63	4,5
2028	0,50	33 598 395	167 992	36 330	207 466	3 360	- 6 504	916 186	0,63	4,3

Fuente: Estimaciones del modelo UI-ILO.

Es importante notar que en este escenario las reservas al final del periodo de proyección representan 4,3 veces los gastos totales de ese año. Los gastos respecto de los ingresos de cada año (PAYG) están por encima de la tasa de contribución en todos los años del periodo proyectado; son los rendimientos de las reservas iniciales, es decir, los ingresos financieros, los que permiten cubrir la totalidad del gasto.

Este escenario plantea de forma implícita que la totalidad de la prestación de desempleo, tanto en su parte fija como variable, sea cubierta desde el fondo solidario, de forma de asegurar que todos reciban la prestación completa y no solo los que han acumulado suficiente en sus cuentas individuales de cesantía.

Resumen de los escenarios propuestos

- El escenario base muestra que los actuales parámetros del Seguro de Desempleo darían cobertura a un limitado número de beneficiarios (7 547 beneficiarios mensuales al final del periodo de proyección). Bajo el escenario en mención, el costo del Seguro de Desempleo representa en promedio cerca del 0,09 por ciento de los ingresos asegurables durante el periodo de proyección. La reserva representará hasta 85,8 veces el gasto anual en prestaciones económicas por desempleo en ocho años.
- Los tres escenarios de reforma proponen mejorar las condiciones y los parámetros para acceder a la prestación por desempleo con la finalidad de cumplir con los principios y las orientaciones referidos en las Normas Internacionales del Trabajo, en particular de los Convenios núms. 102 y 168 de la OIT.
- Bajo el escenario 1, el número de beneficiarios en el último año de la proyección se incrementa en 3,84 veces frente al escenario base, lo que incide 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 representará hasta 8,4 veces el gasto anual en prestaciones económicas por desempleo en ocho años.
- En el escenario 2, el número de beneficiarios al final del periodo de proyección se incrementa en 4,7 veces respecto del escenario base. 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.

- Por su parte, en el escenario 3 el número de beneficiarios al final del periodo de proyección se incrementa en casi cuatro veces respecto del escenario base. 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.
- Los tres escenarios de reforma muestran que un mejoramiento de las condiciones y los parámetros para acceder a la prestación por desempleo es financieramente viable, pues la reserva se muestra positiva durante todos los años proyectados.
- El incremento del número de beneficiarios del Seguro de Desempleo sin aumentar la contribución del 0,5 por ciento realizada actualmente da cuenta de la posibilidad de mejorar progresivamente las condiciones de empleabilidad y el empleo formal.
- Una reforma paramétrica profunda, como la planteada en el escenario 3, es posible dadas las importantes reservas acumuladas. En el hipotético caso de que esas reservas no existieran, se requeriría una tasa de contribución mayor, como lo era antes de la reforma del año 2020.

► **Tabla 18. Resumen de resultados de los escenarios propuestos**

	Escenario base	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Fórmula del beneficio	70 % del salario básico unificado	100 % del 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	0,5 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %
PAYG (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

► Conclusiones y recomendaciones

- Como se ha demostrado a lo largo de este informe, la brecha existente entre los parámetros actuales del Seguro de Desempleo ecuatoriano frente a lo estipulado por las Normas Internacionales del Trabajo 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, pues menos de la mitad de los cesantes cumplen las condiciones exigidas por el esquema. Esto da cuenta de la necesidad de reformar el esquema actual a fin de mejorarlo.
- Por ejemplo, el periodo de calificación establecido en la legislación nacional (24 meses de cotización, de los cuales los últimos seis meses deben ser consecutivos) es cuestionable frente a la práctica comparativa internacional y lo mencionado por los órganos de control de la OIT (la CEACR ha señalado que un periodo de 12 meses es normal para tener derecho a las prestaciones por desempleo). De forma complementaria, el periodo de espera para recibir la prestación (encontrarse cesante por al menos 60 días, pero que, considerando el tiempo en el que el IESS realiza el pago, el periodo hasta recibir la prestación podría extenderse hasta entre 90 y 120 días) es considerablemente mayor que el periodo permitido por el Convenio núm. 102. Esto último también abona las propuestas para aumentar la cobertura del Seguro y para garantizar que el ingreso se reciba de forma oportuna. Al respecto, el IESS y sus afiliados se beneficiarían de analizar la posible actualización de los procesos vigentes para disminuir el periodo de espera y ajustarlo a lo prescrito por el Convenio núm. 102.
- Los parámetros antes mencionados limitan la cobertura efectiva del esquema, manteniéndola en niveles bajos (el porcentaje de cesantes que cumple con ambas condiciones sobre las contribuciones requeridas para acceder a la prestación es del 45 por ciento). Los reducidos niveles de cobertura efectiva, explicados por el diseño del esquema, dan la percepción de que el Seguro es ampliamente superavitario, lo que permite que, en el escenario base, el costo del esquema sea en promedio cerca del 0,09 por ciento de los ingresos asegurables durante el periodo de proyección (notablemente menor a la tasa actual de contribución del 0,5 por ciento de los ingresos asegurables), acumulando una reserva que representaría hasta 85,8 veces el gasto anual en ocho años (2028).
- En atención a lo anteriormente mencionado, el Seguro de Desempleo se beneficiaría de avanzar en un proceso de diálogo social amplio, que tomara en cuenta el trabajo aquí documentado y propiciara la consecución de acuerdos con el objetivo último de mejorar el sistema de protección social frente al desempleo. Incluso, se espera que el proceso pueda igualmente abordar 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.
- Ese proceso de diálogo social debería propender a revisar los parámetros actuales del Seguro de Desempleo, de forma tal de adoptar un esquema de prestación que se encuentre alineado con las disposiciones de las Normas Internacionales del Trabajo en materia de protección social. En particular, se recomienda que el Seguro de Desempleo: i) reduzca el periodo de espera a siete días; ii) mejore la fórmula de cálculo del beneficio vinculándola con los ingresos asegurables y no con el salario básico unificado; iii) reduzca las cotizaciones acumuladas requeridas solicitando un máximo de 12 meses de contribución y disminuyendo o eliminando el requerimiento de contribuciones consecutivas; iv) flexibilice la actual condición de terminación involuntaria del trabajo para acceder a la prestación, incluyendo todas las causas del desempleo, exceptuando la renuncia sin causa justa; y v) adopte normas de contabilidad para distribuir los gastos administrativos de forma más precisa al Seguro de Desempleo, incluyendo todos los gastos generales en los que incurre y separe los retornos de la inversión de los fondos invertidos del Seguro de los del Fondo de Cesantía.
- La combinación de parámetros antes mencionados promovería una mayor cobertura efectiva del esquema y, al tiempo de adecuar el esquema del Seguro de Desempleo a las Normas Internacionales del Trabajo en materia de protección social, también interpelaría a instancias de reflexión sobre todas aquellas decisiones que avanzaron con las modificaciones a la tasa de contribución del Seguro.

► Referencias bibliográficas

- Casalí, P. y H. Schwarzer. 2010. «El piso de protección social: desarrollo conceptual y aplicación en América Latina». *Panorama Laboral 2010*. Lima: OIT.
- IESS. 2019. *Valuación Actuarial del Seguro de Desempleo*. Quito: IESS.
- _____. 2020. *Informe Actuarial del Seguro de Desempleo, considerando el impacto del coronavirus SARS-COV-2 (COVID-19)*. Quito: IESS.
- Katz, L. y B. Meyer. 1988. *The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment*. Cambridge, MA.: National Bureau of Economic Research.
- Ley. 2016. *Ley orgánica para la promoción del trabajo juvenil, regulación excepcional de la jornada de trabajo, cesantía y seguro de desempleo*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Marston, S. 1975. «The Impact of Unemployment Insurance on Job Search». *Brookings Papers on Economic Activity*,1: 13-60.
- OIT. 1920. *The Labour Provisions of the Peace Treaties*. Ginebra: OIT.
- _____. 2018. *Panorama Laboral Temático 4. Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____. 2021a. *Construir sistemas de protección social: Normas internacionales e instrumentos de derechos humanos*. Ginebra: OIT.
- _____. 2021b. *Un seguro social por desempleo para el Perú. Valuación actuarial*. Lima: OIT.
- _____. 2022a. *Análisis de la legislación ecuatoriana de seguridad social a la luz del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)*. Quito: OIT.
- _____. 2022b. *Propuesta de desarrollo e implementación del Esquema Integral de Protección ante el Desempleo*. Lima: OIT.
- Peyron Bista, C. 2021. «Perspectivas y retos de la protección frente al desempleo». En C. Peyron Bista, *Mecanismos de protección frente al desempleo. Aportes desde la academia*. Quito: OIT.
- Tatsiramos, K. 2004. *The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment Duration and the Subsequent Employment Stability*. Bonn: IZA Discussion Paper.
- United Nations. 2019. *World Population Prospects 2019*. Online Edition. Rev.1.

► Anexos

Anexo 1: Metodología de la valuación actuarial

Esta valuación actuarial utiliza una metodología integral desarrollada en la Unidad de Servicios Actuariales del Departamento de Protección Social de la OIT con el fin de revisar la situación financiera de los regímenes de seguro de desempleo. En adelante se describirá como modelo o régimen UI (UI hace referencia a Seguro de Desempleo).

A1.1. Propósito de las proyecciones de las prestaciones del Seguro de Desempleo

La finalidad del modelo UI es doble. En primer lugar, se utiliza para evaluar la viabilidad financiera del régimen durante el periodo de proyección. Esto se refiere al equilibrio entre los ingresos y los gastos del régimen. En caso de desequilibrio, se recomienda realizar una revisión del tipo de cotización o de la estructura de las prestaciones. En segundo lugar, el modelo puede utilizarse para examinar el impacto financiero de las diferentes opciones de reforma, ayudando así a los responsables de las políticas públicas a diseñar las disposiciones sobre las prestaciones y el financiamiento. Más concretamente, el modelo se utiliza para elaborar proyecciones de los ingresos y gastos del régimen, con el fin de:

- Evaluar las opciones para constituir una reserva de contingencia o técnica.
- Proponer tipos de cotización coherentes con el objetivo de financiación.
- Comprobar cómo reacciona el sistema ante la evolución de las condiciones económicas y demográficas.

A1.2. Información sobre los asegurados y supuestos

Para cada supuesto relevante se necesita una perspectiva histórica sobre cómo se comportó o se habría comportado cada factor bajo un régimen de UI, que luego puede vincularse a las previsiones económicas y de población activa para el periodo de proyección. Todas las proyecciones se basan en la disponibilidad de estadísticas adecuadas para los supuestos requeridos, pero también en las estadísticas relativas a las características específicas de los trabajadores cubiertos por el régimen de UI.

El modelo se centra en las principales características de los afiliados activos y beneficiarios actuales y futuros del régimen. Más concretamente, el modelo tiene en cuenta las características específicas de los cotizantes activos del régimen, así como las principales características de los afiliados que corren el riesgo de quedarse sin empleo. El modelo parte de la base de que los beneficiarios previstos tendrán un perfil similar al de los afiliados en riesgo de desempleo. Los afiliados con riesgo de desempleo se determinan en función de las disposiciones del régimen y de la experiencia histórica de este. Los perfiles de los afiliados se basan en la información recopilada sobre los ingresos, los servicios pasados y los derechos anteriores de los cotizantes por edad.

Las hipótesis sobre el número de asegurados, las tasas de inflación, las tasas reales de rendimiento de los activos del régimen, las tasas reales de crecimiento de los salarios, así como las tasas de desempleo, se formulan en función de la naturaleza del marco del régimen y de las hipótesis sobre las condiciones económicas futuras.

A1.3. Enfoque de las proyecciones

Las proyecciones del modelo UI se realizan siguiendo una metodología mes a mes. El modelo establece una relación entre el número estimado de desempleados y el número estimado de beneficiarios para cada mes del periodo de proyección.

La distribución teórica de los desempleados en un mes específico se modela utilizando una función de distribución de supervivencia, mientras que la distribución teórica de los beneficiarios en el mismo mes se modela utilizando una función de supervivencia similar, considerando al mismo tiempo los parámetros específicos del régimen (por ejemplo, las condiciones de elegibilidad, el periodo de espera y la duración máxima del beneficio). El número de beneficiarios pagados durante un mes específico se obtiene aplicando la proporción teórica de beneficiarios a las prestaciones de desempleo al número estimado de desempleados durante el mes especificado.

La tasa de desempleo inicial se obtiene calibrando el modelo para reproducir el número de beneficiarios pagados por el régimen al comienzo del periodo de proyección. Cualquier cambio posterior de la tasa de desempleo, o cualquier cambio posterior de los parámetros del régimen, se refleja en el número resultante de beneficiarios proyectados por el modelo.

La proyección de los ingresos asegurables se realiza en función de las hipótesis económicas y de las disposiciones del régimen.

El objetivo de las proyecciones del modelo UI no es prever la progresión exacta de los ingresos y gastos de un régimen, sino verificar su viabilidad financiera. Se trata de evaluar el régimen con respecto al equilibrio relativo entre los ingresos y los gastos futuros, en diferentes escenarios económicos posibles.

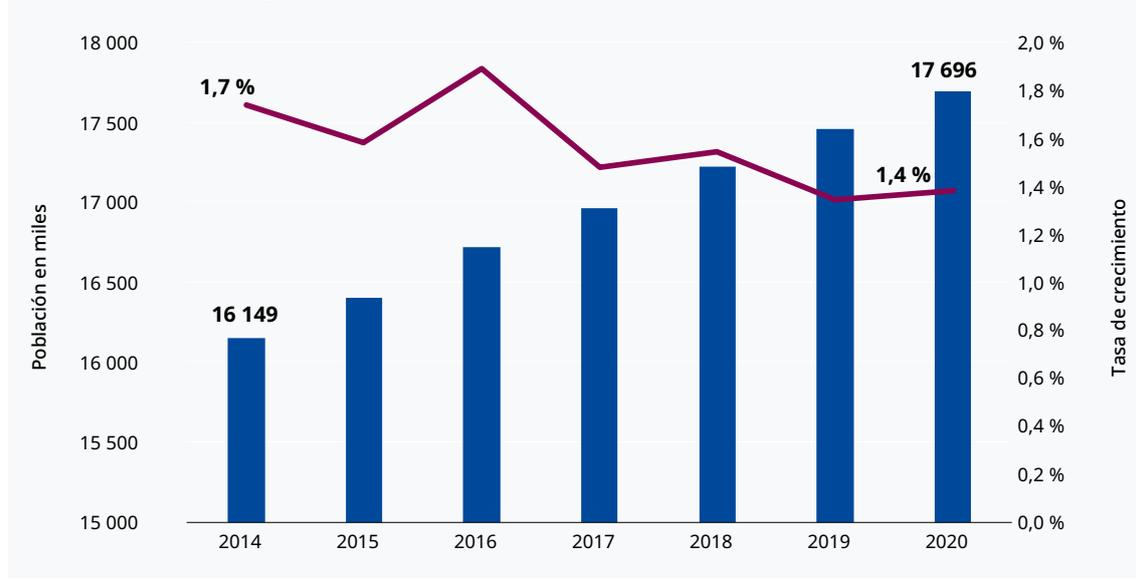
Anexo 2: Contexto macroeconómico y demográfico

En este Anexo se detalla la información utilizada en las secciones 3.1 y 3.2 de este documento, con el fin de describir las principales características sobre población, empleo y crecimiento en Ecuador. Se presenta la información desde el 2014 hasta el 2019, que corresponde a los datos prepandemia de la COVID-19, y las cifras para el año 2020.

A2.1. Contexto demográfico en Ecuador

Dado que la información demográfica alimenta las cifras del mercado laboral y que la fuente oficial para los indicadores de empleo es la ENEMDU, esta se ha utilizado para conocer la evolución reciente de la población a nivel global por sexo. De la ENEMDU se observa que la población se ha incrementado entre el 2014 desde 16 149 personas hasta 17 696 personas en el 2020, con una tasa de crecimiento de la población decreciente que fue desde el 1,7 por ciento al 1,4 por ciento entre 2014 y 2020.

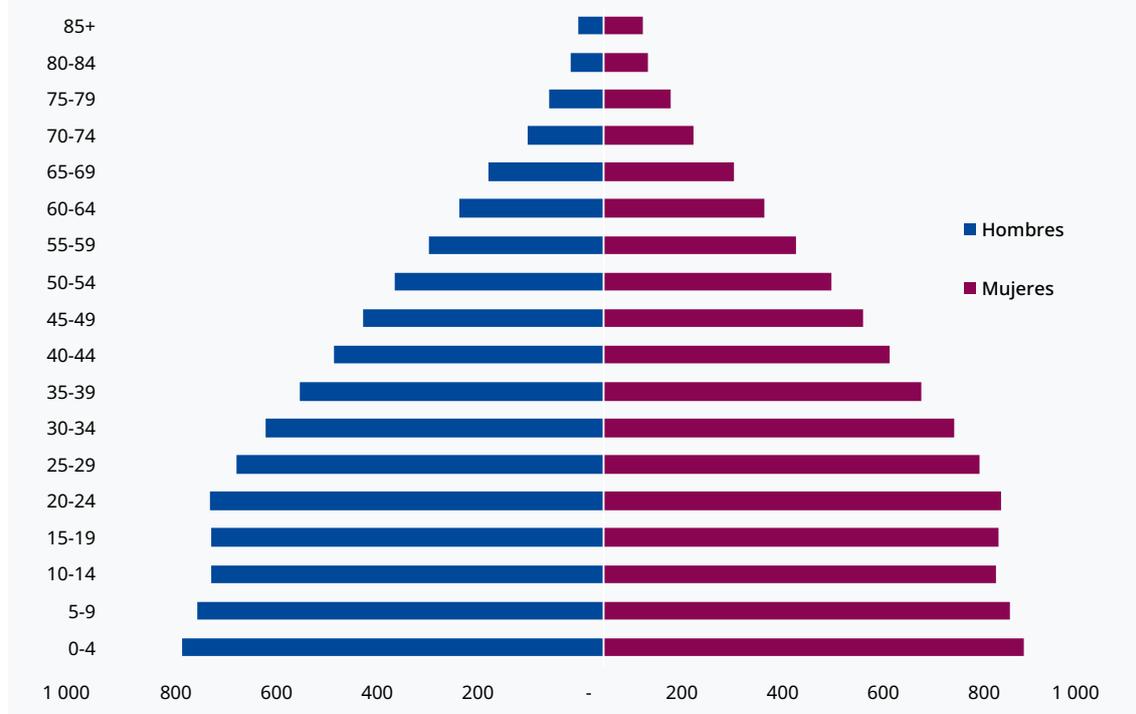
► **Gráfico A2.1. Ecuador: evolución de la población ecuatoriana, 2014-2020.**
Tasa de crecimiento y número de personas



Fuente: INEC-ENEMDU, varios años.

Mientras que para la estructura por grupos de edad se utilizó la estimación realizada por el World Population Prospects, que da como resultado una pirámide poblacional para el año 2020 que aún mantiene una base amplia y no muestra los efectos de la reducción de la tasa de fecundidad. De esta forma, el porcentaje de población en los grupos de edad de 0-4 años es el mayor (9,7 por ciento hombres y 9,2 por ciento mujeres).

► **Gráfico A2.2. Ecuador: distribución de la población por grupo de edad y sexo, 2020**



Fuente: Modelo UI-ILO.

La información clave que provee el modelo de población al modelo de mercado laboral es la población en edad de trabajar (PET), que, para los fines de esta valuación actuarial, está compuesta de las personas de entre 15 y 69 años de edad. La población empleada en el modelo UI-ILO se presenta a continuación.

► **Tabla A2.1. Ecuador: población de 15-69 años de edad proyectada por grupos de edad, 2020- 2030 (en miles)**

	2020	2022	2024	2026	2028	2030
Grupo de edad						
15-19	1 565	1 555	1 551	1 559	1 580	1 606
20-24	1 571	1 573	1 561	1 550	1 542	1 544
25-29	1 474	1 514	1 548	1 562	1 555	1 543
30-34	1 367	1 406	1 441	1 479	1 519	1 544
35-39	1 234	1 283	1 331	1 374	1 410	1 446
40-44	1 103	1 147	1 194	1 243	1 293	1 338
45-49	993	1 030	1 066	1 107	1 153	1 202
50-54	867	911	952	991	1 027	1 065
55-59	729	774	820	864	906	946
60-64	604	640	679	721	765	810
65-69	488	524	552	585	621	660
Total	11 995	12 356	12 697	13 035	13 372	13 704

Fuente: Modelo UI-ILO.

A2.2. El empleo, la participación y la economía en Ecuador

El empleo es la variable que vincula los resultados macroeconómicos con el comportamiento microeconómico como son las elecciones de trabajo y ocio. En el modelo económico utilizado en este estudio establece que el PIB real es igual a la productividad por trabajador multiplicado por el número de trabajadores.

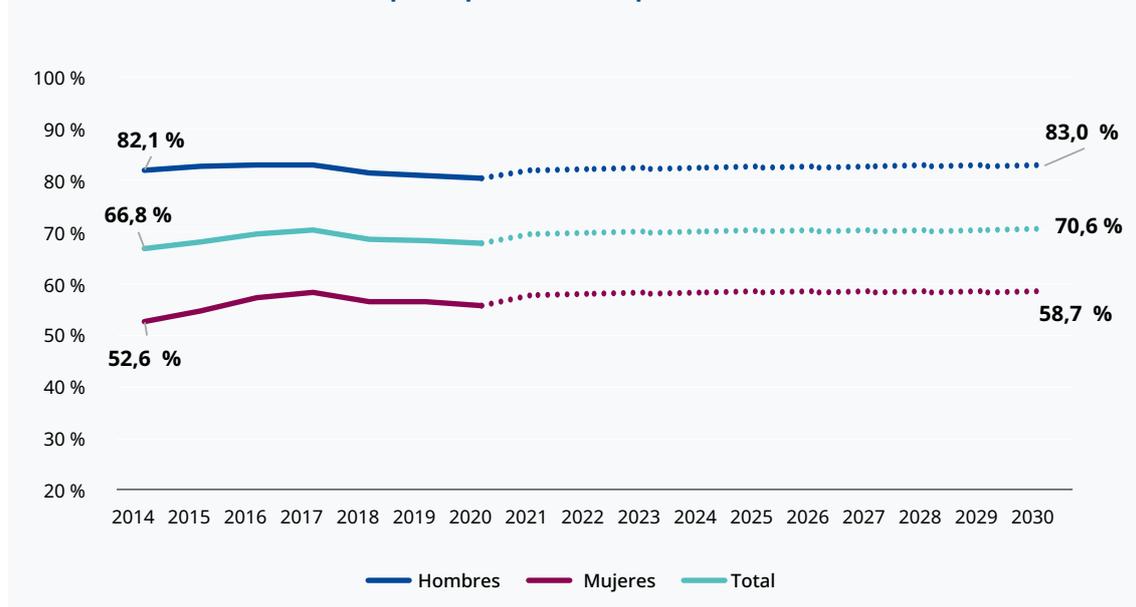
Tasa de crecimiento del PIB = $(1 + \text{tasa de variación del empleo}) * (1 + \text{tasa de variación de la productividad por trabajador})$

$$\text{Productividad por trabajador} = \frac{\text{PIB real}}{\text{Ocupados}}$$

A su vez, la tasa de variación del empleo depende del supuesto que se realice sobre la tasa de desempleo y, como consecuencia, en el modelo las dos variables relevantes que se establecen como supuestos son la tasa de desempleo y la tasa de crecimiento del PIB real.

Tomando en consideración estas relaciones económicas, la fuente de información oficial para las estadísticas de empleo en Ecuador es la ENEMDU, que se procesó desde el año 2010 al 2020. Es importante aclarar que, debido a cambios metodológicos, la ENEMDU del año 2020 perdió comparabilidad con los años anteriores. Así también, en el año 2014 se realizó el cambio del marco de muestreo, lo que produjo variaciones en el tamaño y la composición de la población, por lo que los resultados se presentan a partir del año 2014 y se incluye el año 2020, aunque no es comparable. Los resultados del procesamiento de la ENEMDU para la tasa de participación de las personas de 15 a 69 años se presentan en el gráfico siguiente.

► Gráfico A2.3. Ecuador: tasa de participación laboral por sexo, 2014-2030



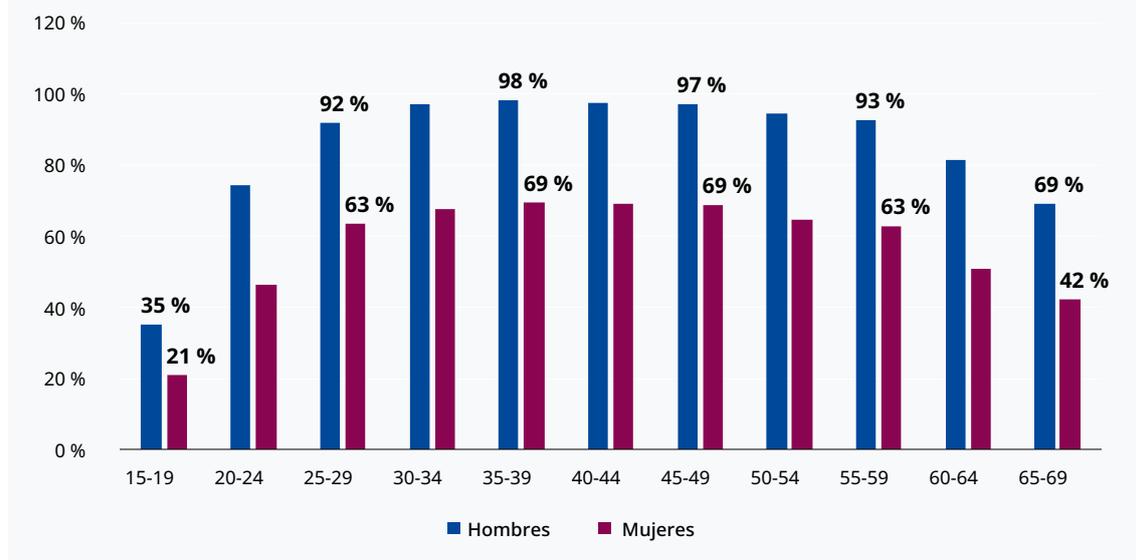
Nota: La información para el año 2020 no es comparable con los años previos.

Fuente: 2014-2020: INEC-ENEMDU. 2021-2030: Modelo UI-ILO.

Las proyecciones realizadas mantienen casi estables las tasas observadas para el año 2020 por sexo; así, la tasa de participación de mediano plazo para los hombres se espera que sea del 83 por ciento, mientras que para las mujeres sea del 58,7 por ciento, dando una tasa de participación total del 70,6 por ciento. Para el cálculo de la tasa de participación total anual se mantuvieron constantes las tasas de

participación promedio por grupo de edad observadas en el periodo 2018-2020, que se muestran en el siguiente gráfico.

► **Gráfico A2.4. Ecuador: tasa de participación por grupo de edad y sexo, promedio del periodo 2018-2020 (en porcentaje)**



Fuente: 2014-2020 INEC-ENEMDU.

Con este supuesto, el resumen de la población económicamente activa según sexo se presenta en la tabla a continuación.

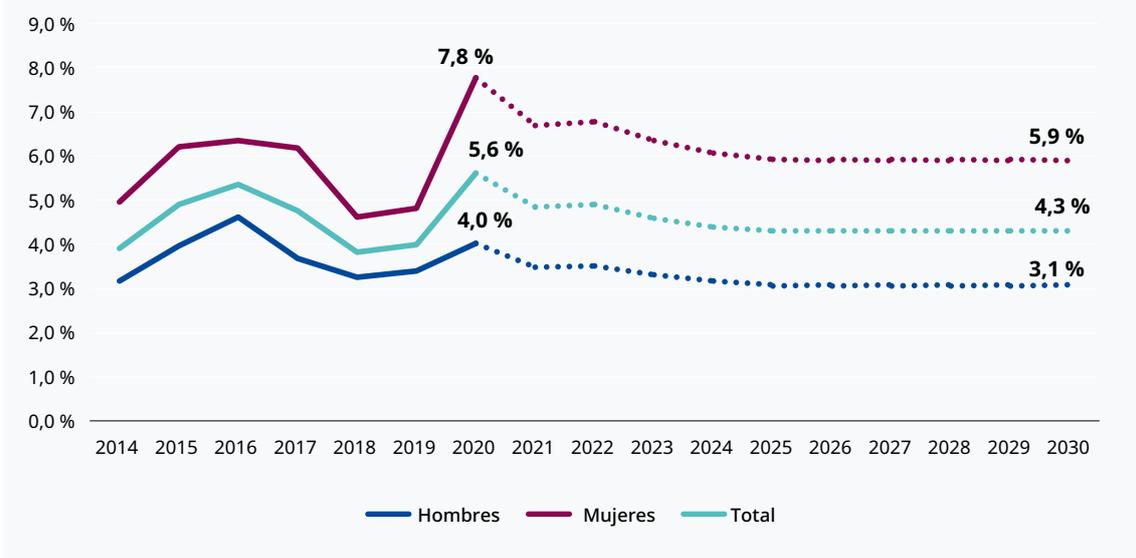
► **Tabla A2.2. Ecuador: PEA por sexo para el periodo 2015-2030 (en miles)**

Años	Hombres	Mujeres	Total
2015	4 457	3 147	7 604
2016	4 590	3 385	7 975
2017	4 677	3 521	8 198
2018	4 649	3 409	8 058
2019	4 671	3 444	8 116
2020	4 710	3 418	8 128
2021	4 887	3 617	8 504
2022	4 967	3 677	8 644
2023	5 045	3 735	8 780
2024	5 122	3 792	8 914
2025	5 197	3 848	9 045
2026	5 271	3 903	9 174
2027	5 345	3 956	9 301
2028	5 417	4 009	9 426
2029	5 488	4 061	9 548
2030	5 557	4 111	9 668

Fuente: 2014-2020: INEC-ENEMDU. 2021-2030: Modelo UI-ILO.

Para el modelo es necesario desagregar la PEA entre los trabajadores ocupados y los desocupados, para lo cual se hace uso del supuesto sobre la tasa de desempleo para el periodo de proyección 2020-2026, que se presentó en la tabla 4 de este documento. Según el nivel observado, la tasa de desempleo es del 5,6 por ciento y del 4,8 por ciento para los años 2020 y 2021, respectivamente, y se ha supuesto en el 4,9 por ciento en 2022 con tendencia a reducirse hasta el 4,3 por ciento en 2025, y luego se asume constante para el resto del periodo de proyección. En el siguiente gráfico se presenta la desagregación por sexo de la tasa de desempleo utilizada en esta valuación actuarial.

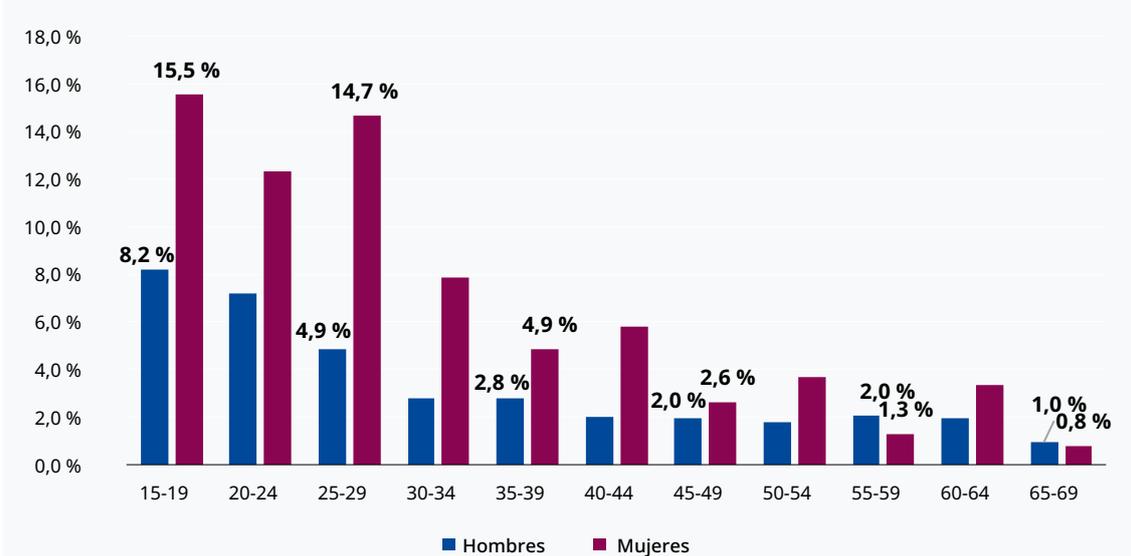
► **Gráfico A2.5. Ecuador: tasa de desempleo por sexo para el periodo 2014-2030**
(en porcentaje)



Fuente: 2014-2020: INEC-ENEMDU. 2021-2030: Modelo UI-ILO.

Otra variable que se utiliza para la modelación del mercado laboral es la distribución por grupo de edad y sexo del desempleo, la que se utiliza para afinar los resultados del modelo. Esta se ha calculado tomando el promedio observado para el periodo 2018-2020 y se mantiene constante durante el periodo de proyección.

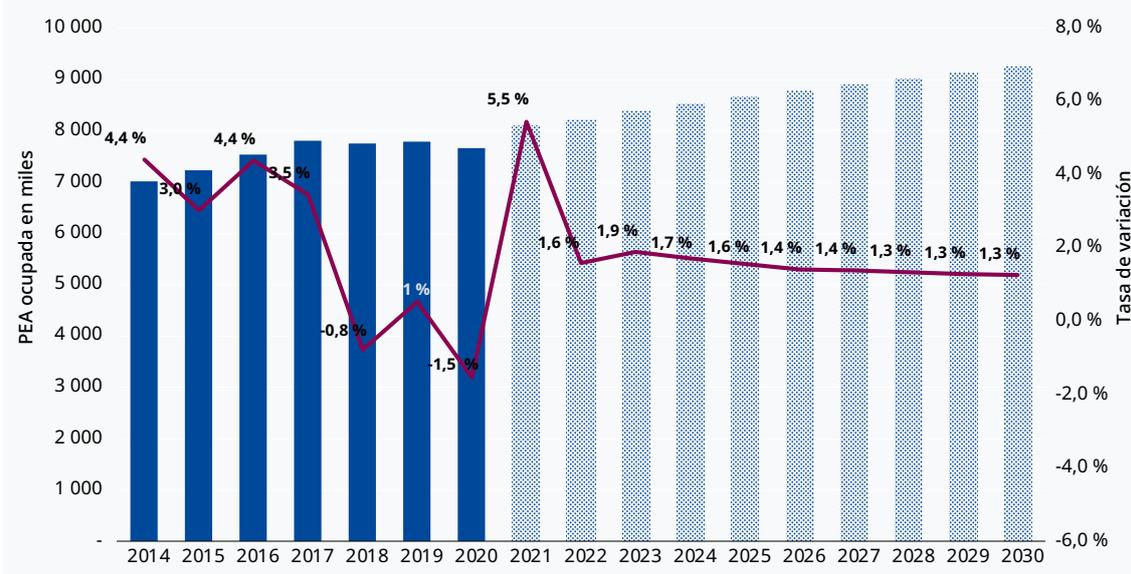
► **Gráfico A2.6. Ecuador: tasa de desempleo por grupo de edad y sexo, promedio del periodo 2018-2020 (en porcentaje)**



Fuente: 2014-2020 INEC-ENEMDU.

Finalmente, con la información hasta el momento descrita, se implementa en el modelo laboral y se obtiene en el modelo económico la proyección de la PEA ocupada, así como su tasa de variación anual. En el gráfico A2.7 se presenta la evolución para el periodo 2014-2030.

► **Gráfico A2.7. Ecuador: PEA ocupada y tasa de variación anual de la PEA ocupada. Observada 2014-2020. Estimada 2021-2030**



Fuente: 2014-2020: INEC-ENEMDU. 2021-2030: Modelo UI-ILO.

El resumen de las proyecciones demográficas utilizadas en el modelo se presenta en la tabla a continuación.

► Tabla A2.3. Ecuador: PET, PEA y PEA desocupada, años seleccionados, 2014, 2017, 2020, 2022, 2025 y 2030

Indicadores de población	2014	2017	2020	2022	2025	2030
Población (15-69)	10 938 989	11 662 596	11 994 931	12 355 616	12 866 104	13 704 020
Hombres	5 256 997	5 634 501	5 857 686	6 033 457	6 283 244	6 695 131
Mujeres	5 681 991	6 028 095	6 137 245	6 322 159	6 582 860	7 008 889
PEA (15-69)	7 303 568	8 197 725	8 128 025	8 643 690	9 045 076	9 668 489
Hombres	4 316 681	4 676 857	4 709 579	4 966 775	5 197 101	5 557 461
Mujeres	2 986 887	3 520 868	3 418 446	3 676 915	3 847 974	4 111 027
Tasa de participación laboral (%)	66,8 %	70,3 %	67,8 %	70,0 %	70,3 %	70,6 %
Hombres (%)	82,1 %	83,0 %	80,4 %	82,3 %	82,7 %	83,0 %
Mujeres (%)	52,6 %	58,4 %	55,7 %	58,2 %	58,5 %	58,7 %
PEA desocupada	284 905	389 162	455 178	423 541	388 938	415 745
Hombres	136 542	172 074	190 024	174 766	160 495	172 129
Mujeres	148 363	217 087	265 153	248 775	228 443	243 616
Tasa de desempleo (%)	3,9 %	4,7 %	5,6 %	4,9 %	4,3 %	4,3 %
Hombres (%)	3,2 %	3,7 %	4,0 %	3,5 %	3,1 %	3,1 %
Mujeres (%)	5,0 %	6,2 %	7,8 %	6,8 %	5,9 %	5,9 %

Fuente: 2014-2020: INEC-ENEMDU. 2021-2030: Modelo UI-ILO.

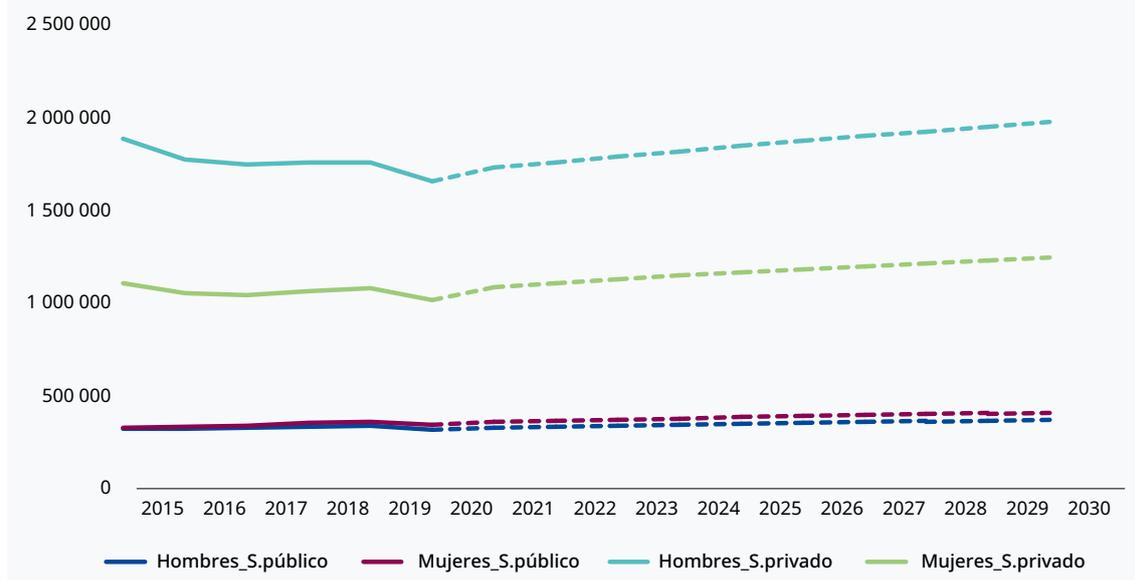
Anexo 3: Características de los asegurados

En este Anexo se detalla la información utilizada en la sección 3.3 de este documento, con el fin de describir las principales características sobre población, empleo y crecimiento en Ecuador. Se presenta la información desde el año 2015 hasta el 2020. La fuente de información utilizada en esta sección proviene de los registros administrativos del IESS, que realizó procesamientos intermedios para calcular tablas agregadas que fueron el insumo principal para la caracterización de los afiliados cubiertos por el Seguro de Desempleo.

La proyección de población cubierta utiliza el comportamiento de la experiencia reciente, esto es la del periodo 2015-2020. Así, el número observado el año 2020 será la base de la proyección, y la tendencia observada en el periodo 2015-2019 será la que se conserva en la proyección. El modelo de Seguro de Desempleo utiliza cuatro grupos de perfiles de asegurados: por sexo (hombres y mujeres) y por sector de ocupación (público y privado).

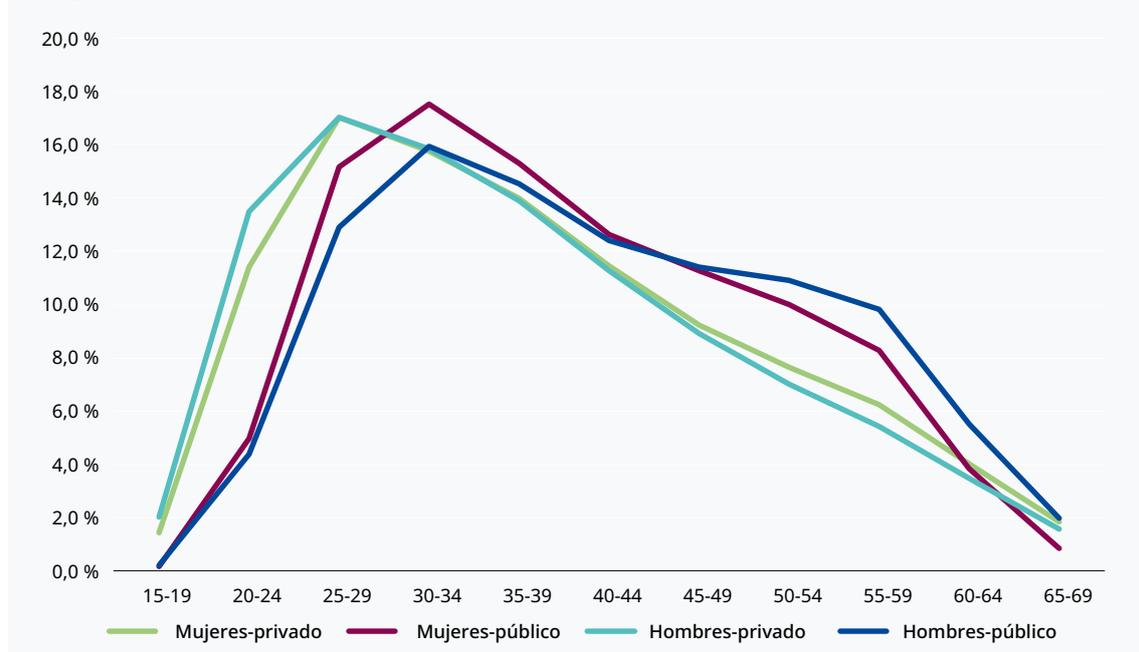
Se ha supuesto que el número de personas cubiertas crecerá a una fracción del crecimiento del empleo total de la economía. Así, se ha asumido que los trabajadores del sector privado en el año 2021 crecen a una tasa igual al 50 por ciento de la variación del empleo nacional y a partir de 2022 crecen con el 100 por ciento; mientras que los trabajadores del sector público desde el año 2021 crecen con el 100 por ciento de la variación del empleo nacional. Con estos factores, el crecimiento del número de trabajadores por sector y sexo es como se muestra en el gráfico a continuación.

► **Gráfico A3.1. Ecuador: proyección del número de trabajadores asegurados por sector y sexo.**
Observada 2015-2020. Estimada 2021-2030



Fuente: 2015-2020: IESS. Procesamiento del registro administrativo. 2021-2030: Modelo UI-ILO.
Elaboración: OIT.

El modelo de desempleo considera que el perfil de los posibles reclamantes es diferente según el grupo de edad, por lo tanto, se requiere desagregar el número de asegurados por grupos de edad quinquenales. Para alcanzar ese propósito, se ha utilizado la distribución por grupo de edad de los trabajadores observada en el periodo 2015-2020. El promedio de la distribución por edad se ha mantenido constante durante el periodo de proyección, como se presenta en el gráfico a continuación.

► **Gráfico A3.2. Ecuador: distribución de los trabajadores asegurados por grupo de edad, según sexo y sector**

Fuente: IESS. Procesamiento del registro administrativo.

La distribución del año 2020 de los trabajadores que serán asegurados por grupo de edad, sexo y tipo de contrato se presenta en la tabla a continuación.

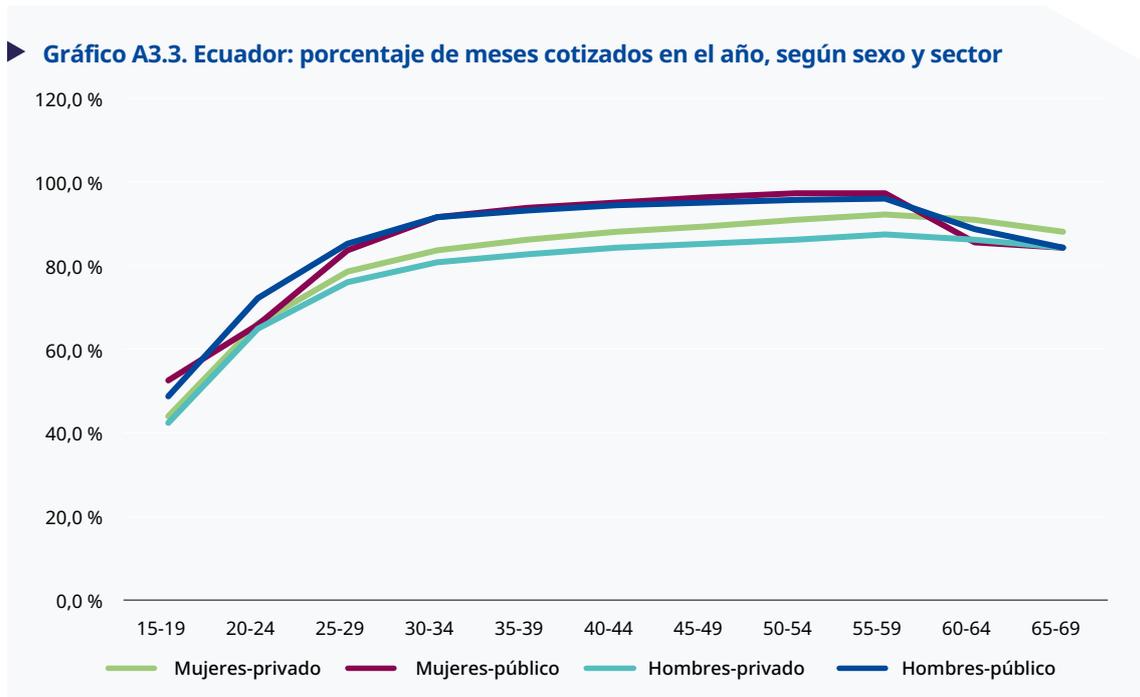
► **Tabla A3.1. Ecuador: trabajadores cubiertos por el Seguro de Desempleo, 2020. Según grupo de edad, sexo y sector**

Sector	Mujeres		Hombres		Total
	Privado	Público	Privado	Público	
Grupo de edad					
15-19	14 426	606	33 723	708	49 462
20-24	115 781	17 118	223 734	13 999	370 632
25-29	172 819	52 447	282 586	41 089	548 941
30-34	159 932	60 516	262 828	50 834	534 109
35-39	142 215	52 917	230 484	46 433	472 048
40-44	116 337	43 641	186 589	39 540	386 107
45-49	93 859	38 913	147 847	36 390	317 009
50-54	77 839	34 646	116 518	34 856	263 860
55-59	63 473	28 693	90 206	31 325	213 697
60-64	40 887	13 284	57 863	17 600	129 634
65-69	18 619	2 963	25 781	6 247	53 610
Total	1 016 186	345 743	1 658 159	319 021	3 339 109

Fuente: IESS. Procesamiento del registro administrativo.

Elaboración: OIT.

Para esta valuación actuarial se considera que un afiliado está cubierto cuando tiene al menos una cotización en el año analizado. Para conocer el número promedio de trabajadores mensuales se ha calculado el porcentaje de meses en el año que los afiliados cotizan, es decir, cuántas planillas tienen en el año en el periodo 2015-2020. La estructura por grupo de edad, sexo y sector se ha considerado constante en el periodo de proyección y se presenta en el gráfico a continuación.



Fuente: IESS. Procesamiento del registro administrativo.
Elaboración: OIT.

Así, las mujeres del sector privado cotizan en promedio 10 de los 12 meses en el año, mientras que los hombres de ese sector cotizan 9,5 meses. En el sector público la densidad de cotización en el año se incrementa a 10,9 y 11 en las mujeres y en los hombres, respectivamente.

► **Tabla A3.2. Ecuador: porcentaje de meses cotizados en el año, promedio del periodo 2015- 2019. Según sexo y sector**

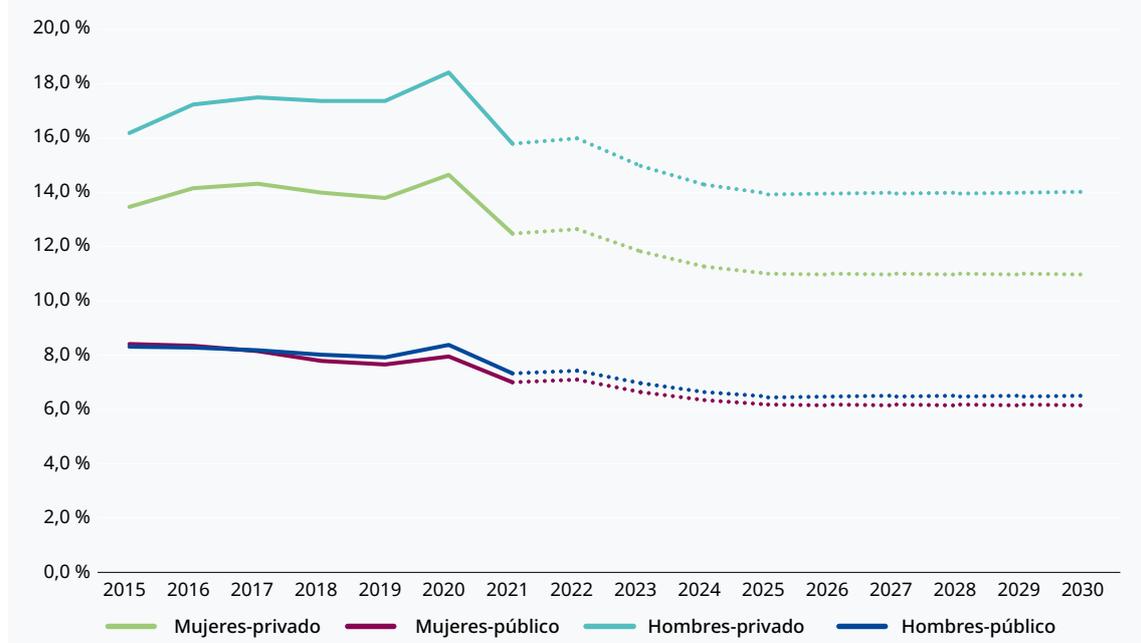
Sector	Porcentaje
Privado	
Mujeres	83,2 %
Hombres	79,2 %
Público	
Mujeres	91,1 %
Hombres	91,4 %

Fuente: IESS. Procesamiento del registro administrativo.
Elaboración: OIT.

Uno de los parámetros que se requiere para el cálculo de los posibles reclamantes es la tasa de cesantía, que se calculó observando a los cotizantes desde el 2016 al 2020 en distintos puntos en el tiempo. Quienes tuvieron una cotización en un mes pero no la tuvieron en el mes siguiente son considerados cesantes. La tasa de cesantía se calcula tomando como denominador el número de trabajadores promedio mensual.

Para el periodo de proyección 2021-2030 se ha considerado que el número de cesantes crece en la misma proporción que la variación de número de desempleos nacionales. Las tasas de cesantía por sexo y tipo para el periodo de proyección se presentan en el gráfico a continuación.

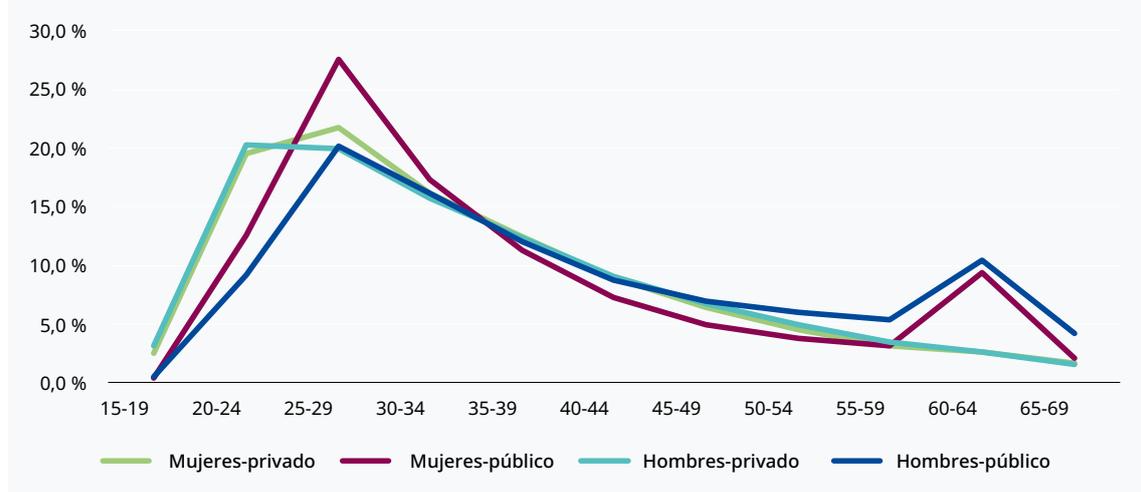
► **Gráfico A3.4. Ecuador: tasas de cesantía por sexo y tipo**



Fuente: IESS. Procesamiento del registro administrativo.
Elaboración: OIT.

Dado que el modelo requiere información por grupo de edad, sexo y sector, se requiere desagregar el número de desempleados de acuerdo con estas variables, para lo cual se ha utilizado la distribución promedio por grupo de edad observada en el periodo 2015-2020, la cual permanecerá constante durante el periodo de proyección. A continuación, se presenta el gráfico con la distribución por grupo de edad, sexo y tipo de contrato.

► **Gráfico A3.5. Ecuador: distribución de los cesantes, según grupo de edad, sexo y sector**



Fuente: IESS. Procesamiento del registro administrativo.
Elaboración: OIT.

Además del número de trabajadores y del porcentaje de meses trabajados en el año, otro parámetro requerido para proyectar los ingresos del Seguro de Desempleo es el salario promedio de sus cotizantes, el cual se incrementará con la inflación más el supuesto de crecimiento de salario real. Adicionalmente, se requiere que esta información se encuentre desagregada por grupo de edad, sexo y sector, para lo cual se ha utilizado la distribución observada para el periodo 2015-2020. Esta escala de salarios se asume que permanece constante en todo el periodo de proyección.

► **Gráfico A3.6. Ecuador: salario promedio anual, según grupo de edad sexo y sector**

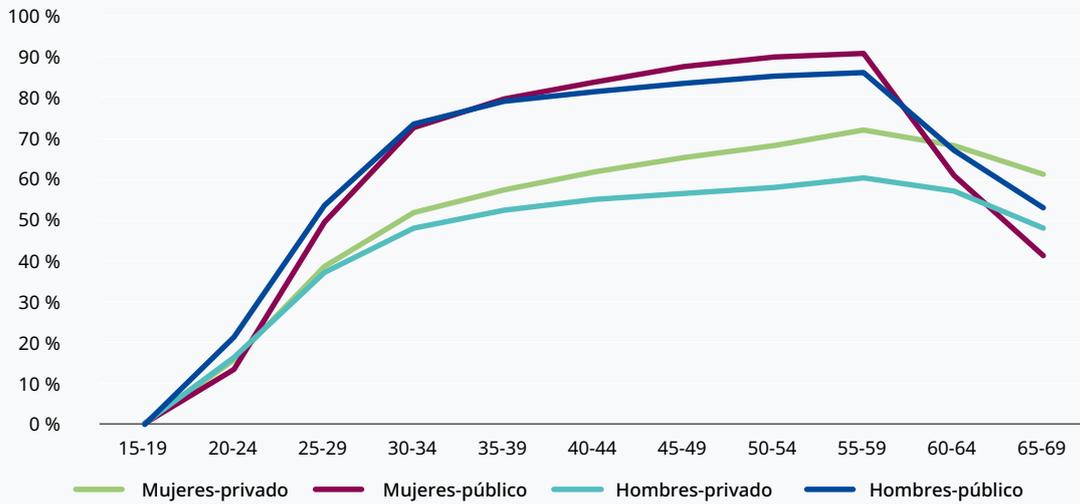


Fuente: IESS. Procesamiento del registro administrativo.
Elaboración: OIT.

Por el lado de los gastos, para proyectar el monto pagado por prestaciones se requiere estimar el porcentaje de asegurados cesantes que cumplen la condición de elegibilidad, es decir, que realizan al menos 24 cotizaciones, continuas o discontinuas, de las cuales las últimas seis son continuas.

Para calcular estos parámetros se observó el número de meses cotizados en periodos cuatrienales desde el año 2015 al 2020. El porcentaje promedio de personas con más de 24 meses cotizados en un periodo de observación de 48 meses se utiliza como *proxy* del cumplimiento de la condición de elegibilidad. El mismo tratamiento se realiza para observar el cumplimiento de seis cotizaciones continuas, en este caso se observa el periodo de cotización anual. El producto de ambos porcentajes sería el porcentaje total de cotizantes que cumple con ambas condiciones. Este porcentaje por grupo de edad, sexo y sector permanece constante durante el periodo de proyección.

Los porcentajes agregados por tipo de contrato y sexo se presentan en el siguiente gráfico.

► **Gráfico A3.7. Ecuador: porcentaje de trabajadores por grupo de edad que cumple la condición de elegibilidad, según sexo y sector**

Fuente: IESS. Procesamiento del registro administrativo.
Elaboración: OIT.

A la par del cumplimiento de la condición de elegibilidad, se debe tomar en consideración que la salida de la planilla del IESS debe ser involuntaria; sin embargo, no existe una definición normativa de esta condicionalidad. En la tabla a continuación se presenta la distribución de los motivos de salida calculados como el promedio mensual del 2015 al 2020.

► **Tabla A3.3. Ecuador: distribución de los motivos de salida, promedio del periodo 2015-2020**

Motivo de salida	Porcentaje
Abandono voluntario	18,7 %
Desaparición del puesto dentro de la estructura de la empresa	0,2 %
Despido unilateral por parte del empleador	4,6 %
Fallecimiento	0,5 %
Incapacidad permanente del trabajador	0,1 %
Licencia sin sueldo	0,2 %
Otras causas justificadas por el empleador	9,3 %
Renuncia voluntaria	41,8 %
Salida por denuncia	0,1 %
Supresión de partida	0,1 %
Terminación del contrato	24,2 %
Visto bueno	0,3 %
(en blanco)	0,0 %
Total	100 %

Fuente: IESS. Procesamiento del registro administrativo.

Es importante notar que entre las causas que se han considerado como voluntarias se encuentran el abandono voluntario, la renuncia voluntaria y la terminación del contrato como las tres que agrupan el 82 por ciento de las salidas.

Finalmente, los trabajadores que quedan cesantes de forma involuntaria y cumplen la condición de elegibilidad deberán permanecer en la cesantía el tiempo que dura el beneficio, sin considerar el tiempo de espera para acceder a este. Para calcular el tiempo que dura la cesantía de los cotizantes, se observó el primer periodo desde que un cotizante cesante sale de la planilla hasta que vuelve a ingresar. Con esa información se ha construido la distribución de la cesantía que se presenta en la siguiente tabla.

► **Tabla A3.4. Ecuador: distribución de los trabajadores cesantes según tiempo de duración de la cesantía, según sexo y sector**

Distribución	Público		Privado	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
0-1 mes	15 %	16 %	15 %	14 %
2-3 meses	20 %	22 %	20 %	19 %
4-6 meses	18 %	20 %	18 %	18 %
7-12 meses	21 %	21 %	21 %	21 %
Más de 12 meses	25 %	22 %	27 %	28 %

Fuente: IESS. Procesamiento del registro administrativo.

Elaboración: OIT.

Esta distribución fue evaluada en una función de Weibull, y los parámetros de esta función por sexo y tipo de contrato permanecieron fijos durante el periodo de proyección.

Anexo 4: Relación entre el desempleo y el número de beneficiarios

El número de beneficiarios mensuales del modelo UI se ha calibrado sobre la base de la tasa de cesantía estimada para el año 2022 y refleja los datos y las hipótesis presentados en la sección 3.

De forma ilustrativa, la tabla siguiente presenta la relación supuesta entre el número de cesantes del Seguro de Desempleo del IESS y el número de beneficiarios mensuales para el año 2022.

► **Tabla A3.5. Ecuador: número de cesantes del Seguro de Desempleo del IESS y número de beneficiarios mensuales, 2022**

Variable	Opción de diseño propuesta
Número total de trabajadores desempleados en 2021 (15-69 años)	411 781
Porcentaje de trabajadores desempleados con experiencia previa	100,0 %
Número de trabajadores desempleados con experiencia laboral previa	411 781
Porcentaje de trabajadores desempleados con experiencia previa empleados en el sector formal	100,0 %
Número de potenciales reclamantes	411 781
Porcentaje de trabajadores desempleados que alcanzaron 24 contribuciones previas	54,9 %
Porcentaje de trabajadores desempleados que alcanzaron las seis últimas contribuciones consecutivas	81,6 %
Número de potenciales reclamantes elegibles	184 414
Porcentaje de terminaciones involuntarias	15 %
Porcentaje de desempleados que permanece en el desempleo menos del tiempo de duración del beneficio	30 %
Número de potenciales beneficiarios	8 593
Número promedio mensual de miembros activos asegurados	2 858 712
Número de potenciales beneficiarios / número total de miembros asegurados (ratio demográfico)	0,30 %

Fuente: INEC e IESS. Procesamiento del registro administrativo.

Elaboración: OIT.



**Organización
Internacional
del Trabajo**

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Centro Corporativo Ekopark
Torre 4, piso 3
Vía a Nayón y Av. Simón Bolívar
Quito - Ecuador

(593) 23824240
<https://www.ilo.org/ecuador>

