



Organización  
Internacional  
del Trabajo



Protección social  
y gestión de las finanzas públicas



Financiado por  
la Unión Europea



# Mecanismos de protección frente al desempleo

Aportes de la academia y proceso de diálogo social  
Principales elementos de la discusión

# ► Mecanismos de protección frente al desempleo:

## Aportes de la academia y proceso de diálogo social Principales elementos para la discusión

En la pandemia, el Seguro de Desempleo en el Ecuador fue puesto a prueba y se ha constituido en un eje de discusión importante, ya que es este tipo de mecanismos que pueden ayudar a mitigar los impactos de la pérdida de un empleo, en el consumo de los hogares, y por ende, en sectores vulnerables, puede mantenerlos fuera de la pobreza.

Su desempeño justamente denota los efectos de la crisis, con un incremento de más del 120% en el total de beneficiarios entre 2019 y 2020, sin duda algo positivo que denota asimismo que en momentos de necesidad el seguro cumplió su objetivo. Sin embargo, algunas cifras muestran que todavía su estructura puede mejorarse y consecuentemente eso ayudará a mejorar su cobertura.

En Ecuador en el marco del proyecto “Fortalecimiento de los Sistemas de Protección Social en el Ecuador”, coordinado desde la OIT para los países andinos y con la participación activa de los actores sociales, trabajadores, empleadores y gobierno, se llevó a cabo el seminario titulado “Mecanismos de protección frente al desempleo : un diálogo con la academia ecuatoriana” donde especialistas en seguridad social y representantes de la academia discutieron sobre retos del sistema de protección social frente a la crisis económica derivada del COVID-19, específicamente frente a la pérdida de ingresos laborales y las acciones necesarias para fortalecer al sistema, buscando evitar profundizar el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores e incluir a las medidas de promoción del empleo como factores de éxito de la aplicación de estos mecanismos.

A continuación se presentan los principales aportes levantados:





## Aportes levantados: ¿Qué dicen los especialistas?



**Pablo Casalf**  
Especialista de Seguridad Social,  
OIT Países Andinos

El informe de OIT “Transitando la crisis laboral por la pandemia: hacia una recuperación del empleo centrada en las personas”, destaca que los impactos en el trabajo fueron devastadores en el segundo trimestre de 2020 cuando los indicadores de ocupación y participación se desplomaron, y luego se recuperaron parcialmente. La recuperación del empleo en la segunda mitad de 2020 estuvo traccionada casi por completo por el crecimiento del empleo informal.

Ningún sistema de protección social estaba preparado para dar respuesta a una crisis económica, sanitaria y social como la provocada por la Covid 19 a nivel mundial. Lo que está en cuestión, por tanto, no es la existencia de estos sistemas sino su capacidad para hacer frente a crisis de magnitudes globales y la manera de prepararlos a través de proceso de expansión de cobertura y mejora; y cómo estos mecanismos pueden ser sensibles y considerar a los grupos de trabajadores más vulnerables como los informales e independientes.



**Celine Peyron**  
Asesora en jefe del departamento de  
Protección Social de OIT - Ginebra

En un escenario antes de la crisis COVID-19, el 78% de los desempleados del mundo no estaban cubiertos frente al desempleo. Siendo esta la rama de la seguridad social que menos ha extendido su cobertura a los trabajadores.

Con las perspectivas que otorgan las Normas Internacionales del Trabajo, en esta materia, los seguros de desempleo tienen un rol importante en el sostenimiento de los ingresos y mantener / aumentar los niveles de empleabilidad de los beneficiarios. Pero además juegan un rol clave en prevenir el aumento de la informalidad en momentos de crisis.

La extensión de cobertura de los mecanismos de protección frente al desempleo pasa antes de todo por una política de formalización y de acceso a trabajo decente, convirtiéndose en vital el dirigir esfuerzos combinando con seguridad de ingresos, que ha sido probado como las medidas más eficaces.





**Mariano Brener**  
Coordinador Regional para las  
Américas de AISS

Solamente el 45% de los países en el mundo disponen de una prestación por desempleo en el marco de programas de seguridad social y nada más el 4% los tienen en el marco de asistencias sociales o transferencias monetarias.

Una síntesis de las medidas vinculadas con el desempleo incluye: Extensión de beneficios y reducción de requisitos, inclusión de categorías de desempleados, aumento de los montos, reducción de procesos administrativos, creación de prestaciones de emergencia, seguro por desempleo parcial y otras medidas vinculadas al mantenimiento del empleo como subvenciones o suspensión / diferimiento de las cotizaciones.



**María José Tarrero**  
Asesora Vicesecretaría General  
OISS

La agenda 2030 da la premisa de “No dejar a nadie atrás” frente a lo cual los sistemas de protección social y la protección de desempleo entre políticas activas y pasivas son fundamentales. No hay mejor mecanismo de protección frente al desempleo que conseguir un empleo pleno y decente.





## Aportes levantados: ¿Qué dice la academia?



**Andrés Mideros**  
Decano de la Facultad de Economía  
de la Pontificia Universidad  
Católica del Ecuador

Se debe buscar promover un esquema de protección para la transformación social, de promoción y movilización social.

Las herramientas de protección social son también herramientas de reactivación económica dada la naturaleza de la crisis vigente. Es importante combinar los mecanismos de protección social con esfuerzos de reactivación, con una importante dualidad que considerar: en torno a los esfuerzos de protección para formalizar y aquellos esfuerzos de formalización para proteger.

El Ecuador tiene un espacio interesante para expandir las políticas en materia de aumentar los pisos de protección social, que deberá ser analizado a la luz de las prioridades: por ejemplo, en gasto tributario o evasión y elusión fiscal.



**Hugo Villacrés**  
Director de la Facultad de  
Administración y Economía de la  
Universidad Indoamérica

De cara a mejorar el piso de protección y el esquema de protección frente al desempleo destacan reflexiones como Utilización de herramientas contributivas y no contributivas para mitigar la contingencia de empleo a nivel de ingresos. Teniendo como criterio indispensable mecanismos de política activa de apoyo en la búsqueda de un nuevo empleo. Buscar herramientas de formalización del trabajo en Ecuador y discutir mecanismos de inclusión en el SGO del IESS para nuevos tipos de empleo; ejemplo: plataformas tecnológicas.

Y pensar en elementos innovadores adicionales como por ejemplo la gestión y distribución de pasivos para los empleados, ampliación de plazos, y demás elementos apoyo financiero a las personas que se encuentran en el desempleo.





**Nancy Medina**  
Decana de la Facultad de Ciencias  
Económicas de la Universidad  
Central del Ecuador

Construir una nueva concepción de protección social, más inclusiva e igualitaria, a partir de lo que se tiene para ir ampliando las garantías tanto de manera horizontal (es decir a más personas) como verticalmente (es decir, garantizando más beneficios).

El grupo poblacional más golpeado por el desempleo es del de las mujeres, además de un aumento desproporcionado hacia este grupo poblacional del trabajo no remunerado, que ya ha reducido la contribución de la mujer a la economía.



## Protección frente al desempleo en el Ecuador: la estructura del Seguro de Desempleo

En Ecuador, en el 2016, se creó el Seguro de Desempleo, a través de la Ley de Promoción del Empleo y Seguro de Desempleo, en la que fue conjugado con el sistema de cuentas individuales de ahorro frente al desempleo que es el Fondo de Cesantía, generando así un mecanismo conjunto de protección.

### Requisitos:

El Fondo del Seguro de Desempleo cubre a los afiliados del IESS bajo relación de dependencia, que hayan acumulado **24 aportaciones no simultáneas bajo relación de dependencia, de las cuales 6 deben ser continuas**. Estos potenciales beneficiarios deben encontrarse en **situación de desempleo al menos 60 días al momento de la solicitud**; específicamente para acceder al Seguro de Desempleo, **esta condición debe ser por causas ajenas a su voluntad**, excluyéndose las figuras de renuncia voluntaria y desahucio; condición que no aplica para el retiro de los saldos acumulados en las cuentas individuales del seguro de cesantía.

La prestación económica, contempla dos prestaciones, derivadas del fondo solidario como una **parte fija**, que cubrirá el 70% del Salario Básico Unificado vigente a la fecha del evento, y que se cancelará de manera fija y mensual, por 5 meses; mientras que la **parte variable** cubrirá la diferencia para llegar al valor equivalente del 70% del promedio de la remuneración gravada como base de aportes por parte del trabajador, porcentaje que se reducirá en 5% de manera mensual hasta llegar al 50% en el quinto mes de pago.

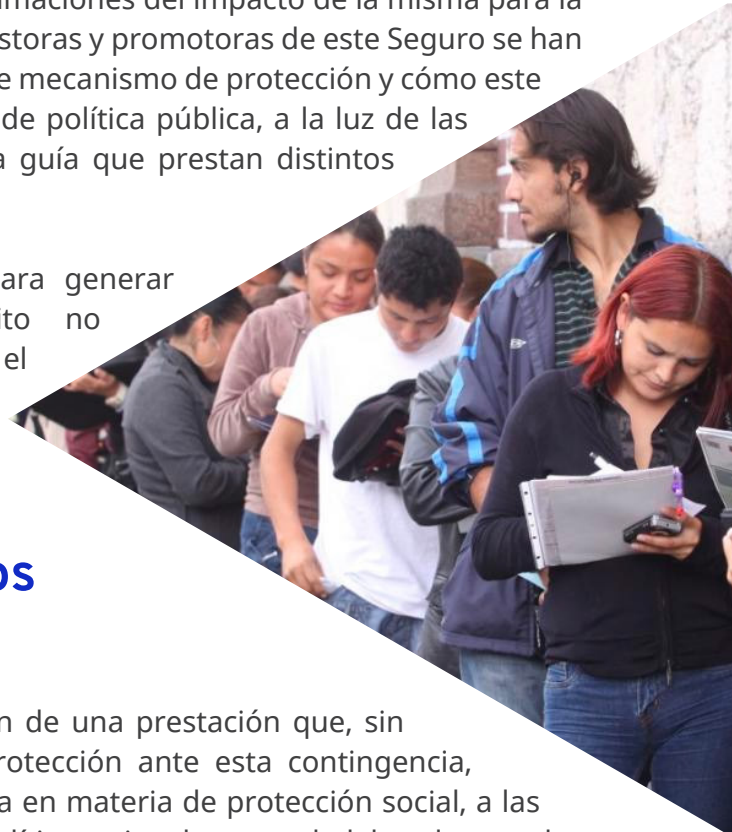
Los trabajadores autónomos, sin relación de dependencia, los afiliados voluntarios residentes en el Ecuador, pasantes, becarios, internos rotativos, afiliados voluntarios ecuatorianos residentes en el exterior, miembros del clero secular, las trabajadoras no remuneradas del hogar, y, las personas jubiladas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

### Frente a la crisis:

La Ley de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Derivada del COVID-19, bajo el contexto de la crisis económica derivada de la pandemia, y de manera temporal, durante los meses de abril, mayo, junio y julio, modificó el requisito del tiempo mínimo de encontrarse en esta condición para presentar la solicitud para recibir la prestación, de 60 a 7 días, con el objetivo de reducir esta barrera de acceso a los afiliados ya cubiertos por esta prestación y que hayan sido afectados por la paralización de las actividades productivas.

Sin embargo, dada la severidad de la crisis y las estimaciones del impacto de la misma para la economía y el mercado laboral<sup>1</sup>, las instituciones gestoras y promotoras de este Seguro se han planteado la necesidad de repensar y re diseñar este mecanismo de protección y cómo este se complementa con distintas otras herramientas de política pública, a la luz de las necesidades de los trabajadores y también con la guía que prestan distintos convenios de OIT en la materia.

El Ecuador asimismo ha generado iniciativas para generar mecanismos de protección, desde el ámbito no contributivo, y que tienen trazado como objetivo el cubrir a personas que han perdido su ingreso laboral durante la pandemia y se han visto más afectados por sus efectos.



## Mecanismos complementarios de protección

Los programas de Seguro de Desempleo se tratan de una prestación que, sin vinculación efectiva con otros mecanismos de protección ante esta contingencia, como por ejemplo, otras medidas de política pasiva en materia de protección social, a las cuentas de ahorro individual y a mecanismos de política activa de mercado laboral, como las de reinserción laboral y capacitación podrían generar efectos no deseados sobre el comportamiento del mercado laboral, creando desincentivos al trabajo o inclusive obstaculizando estrategias de promoción de la formalización del empleo.

Bajo la guía, preceptos y principios establecidos en los convenios de OIT en la temática, las prestaciones por desempleo en sí misma, deben buscar la cobertura ante todas las formas de desempleo y estructurar sus condiciones que permitan brindar a las personas en esta condición, un soporte y acompañamiento suficiente para hacer frente a la suspensión de ganancias.

Es por esto, la necesidad de re pensar la propia estructura de la prestación, así como ciertos mecanismos de acción complementarios desde las políticas de empleo, por ejemplo analizar el set de políticas de mercado trabajo que precisamente buscan apoyar a la fuerza laboral ante la desocupación, a través del fortalecimiento y el apoyo de manera integral a la mejora de sus capacidades, fortalecimiento de sus habilidades en la búsqueda de un empleo, e inclusive a coadyuvar a contrarrestar las fallas de información en el mercado, con los mecanismos de intermediación laboral.

<sup>1</sup>Las cifras del Banco Central del Ecuador, actualizada a la fecha, presentan una tasa de decrecimiento del PIB para el 2020 en 7,8%. Por su lado, las cifras de empleo, publicadas por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC), mostraron a diciembre de 2020 un desempleo del 5%, y 59% de personas empleadas lo estaban en condiciones de empleo "no adecuado". De acuerdo a la evaluación de impacto de la pandemia, realizada por el PNUD y el gobierno de Ecuador, *"la pandemia profundizó los desequilibrios ya existentes en el mercado laboral del país"* presentando indicadores preocupantes en cuanto al nivel y calidad de los empleos, las condiciones de fragmentación y discriminación en el mercado y los resultados de formalidad, principalmente evidenciado en los niveles de afiliación al IESS.





Existen, además otros mecanismos de protección frente al desempleo que buscan por un lado la reducción del riesgo de caer en el desempleo y que incluyen mecanismos que reducen la probabilidad de estar desocupado o el tiempo de duración una vez que se encuentra en esa condición. Asimismo, se pueden analizar mecanismos frente a eventos de crisis económicas, de carácter contra cíclico, mediante respuestas de política pública que se activen frente a ciertas condiciones, como los programas de empleo público o transferencias monetarias para grupos de trabajadores informales que hayan perdido sus fuentes de ingreso.

A la luz de las reflexiones expuestas en este documento, en el Ecuador es asimismo necesario identificar mecanismos de mejora de los mecanismos de protección vigentes, tanto del fondo de cesantía como del fondo de desempleo. Esto principalmente pueden ser a través de mecanismos efectivos de vinculación y coordinación interinstitucional con otras medidas de política pública, y que no impliquen en primera instancia una reforma normativa fuerte de sus leyes de creación; pero que también pueden incluir un análisis más exhaustivo de los requisitos para el acceso a dicha prestación e identificar elementos de posibles exclusiones, dejando en la desprotección inclusive a aquellos afiliados al IESS.

Algunas reflexiones al respecto:



Generar vinculación efectiva con otros mecanismos de política como las laborales con servicios de reinserción laboral y capacitación que soporten a las personas en condición de desempleo mientras se encuentran recibiendo la prestación del seguro, y que les permita durante esta contingencia, no perder habilidades que el mercado laboral requiere y buscar empleos formales. En referencia a la cobertura, el reto está en poder reconocer todas las formas de desempleo y estructurar sus condiciones que permitan brindar a las personas en esta condición, un soporte y acompañamiento suficiente para hacer frente a la suspensión de ganancias.



También, el gran reto que impone las altas cifras de informalidad que de manera sistemática se han presentado en el país. Esto debe reconocer la forma de trabajo del cuenta propismo o trabajadores independientes, bajo el mecanismo vigente, o crear mecanismos especiales de cobertura, que se activen bajo ciertas condiciones de la economía o del mercado laboral y que tengan un complemento con asistencias a la búsqueda de empleo, capacitación o necesidades de financiamiento, ya que además estos grupos se encuentran ante escenarios de desprotección severos.



Finalmente, la crisis del COVID-9 ha evidenciado la importancia de generar mecanismo de cobertura ante formas de “desempleo parcial” entendido como suspensión temporal de las actividades o reducción de horas de trabajo, que además pueda constituirse como medida de sostenimiento del empleo en épocas de crisis y nuevos buscadores de empleo en el mercado laboral

## En Ecuador: Proyecto OIT

Desde diciembre de 2020 la Oficina de la OIT para los Países Andinos viene trabajando con el Ecuador en la implementación del Proyecto para el Fortalecimiento Protección Social frente al Desempleo en el Ecuador, que tiene como objetivo el fortalecimiento de la actual institucionalidad dentro del sistema de protección social en el evento de pérdida de empleo, considerando la dimensión del empleo independiente e informal y que busque una coordinación con las políticas activas del mercado de trabajo, tomando en cuenta consideraciones de género y la institucionalización de la participación de los actores sociales.

Este proyecto tiene 3 componentes:

- i. Fortalecimiento del seguro de desempleo que implican llevar a cabo una evaluación del estado actual y posibles reformas al mismo y, asimismo, acciones que permitan una coordinación interinstitucional y de vinculación con las políticas activas laborales.
- ii. Protección contra la pérdida de empleo para los trabajadores independientes o informales desde las perspectivas contributiva y/o no contributiva, y que tenga características contra cíclicas y de protección a los grupos más vulnerables en el mercado laboral.
- iii. Diálogo social como eje transversal para promover una política participativa y buscar la sostenibilidad y legitimidad de las decisiones.

Este proyecto se encuentra enmarcado en una iniciativa mundial de fortalecimiento de la protección social y las finanzas públicas, que ha tomado especial importancia dados los efectos de la crisis económica y social derivada de la pandemia COVID-19. En Ecuador es financiado por la Unión Europea en colaboración para su implementación con la OIT.



Organización  
Internacional  
del Trabajo