



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
UNIDAD DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
CARRERA DE DERECHO

Título:

ANÁLISIS JURÍDICO DEL CAPÍTULO III (REFORMAS A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL: CESANTÍA Y SEGURO DE DESEMPLEO) DE LA “LEY ORGÁNICA PARA LA PROMOCIÓN DEL TRABAJO JUVENIL, REGULACIÓN EXCEPCIONAL DE LA JORNADA DE TRABAJO, CESANTÍA Y SEGURO DE DESEMPLEO”

*Tesis previa a optar el
Título de Abogado*

AUTOR:

IGOR TOLSTOY SÁNCHEZ AMORES

DIRECTOR DE TESIS:

DR. MG. SC. AUGUSTO PATRICIO ASTUDILLO ONTANEDA

LOJA - ECUADOR
2017

CERTIFICACIÓN

**DR. MG. SC. AUGUSTO PATRICIO ASTUDILLO ONTANEDA,
DIRECTOR DE TESIS DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA UNIDAD
DE EDUCACIÓN A DISTANCIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE
LOJA**

CERTIFICA:

Haber revisado prolijamente el trabajo de investigación titulado: **ANÁLISIS JURÍDICO DEL CAPÍTULO III (REFORMAS A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL: CESANTÍA Y SEGURO DE DESEMPLEO) DE LA “LEY ORGÁNICA PARA LA PROMOCIÓN DEL TRABAJO JUVENIL, REGULACIÓN EXCEPCIONAL DE LA JORNADA DE TRABAJO, CESANTÍA Y SEGURO DE DESEMPLEO”**, realizado por el señor Igor Tolstoy Sánchez Amores, cuyo informe cumple con los requisitos exigidos por los reglamentos de la Universidad Nacional de Loja, con los procedimientos técnicos de la planificación estratégica y con las normas de la investigación científica, por lo tanto, autorizo su presentación, sustentación y defensa.

Loja, julio del 2017.



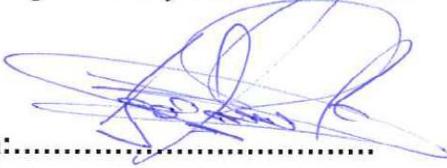
**DR. MG. SC. AUGUSTO PATRICIO ASTUDILLO ONTANEDA
DIRECTOR DE TESIS**

AUTORIA

Yo, Igor Tolstoy Sánchez Amores, declaro ser autor del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de la tesis en el repositorio Institucional-biblioteca Virtual.

Autor: Igor Tolstoy Sánchez Amores

Firma:.....

Cedula: 1102457791

Fecha: Loja, julio del 2017

**CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS POR PARTE DE LA AUTORA,
PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL Y
PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.**

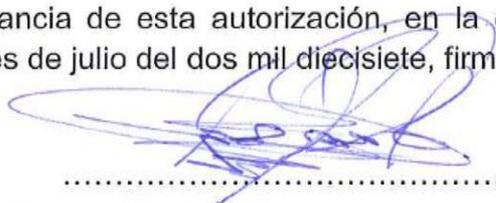
Yo, **Igor Tolstoy Sánchez Amores**, declaro ser el autor de la tesis titulada: **ANÁLISIS JURÍDICO DEL CAPÍTULO III (REFORMAS A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL: CESANTÍA Y SEGURO DE DESEMPLEO) DE LA “LEY ORGÁNICA PARA LA PROMOCIÓN DEL TRABAJO JUVENIL, REGULACIÓN EXCEPCIONAL DE LA JORNADA DE TRABAJO, CESANTÍA Y SEGURO DE DESEMPLEO”**, como requisito para optar el Título de Abogado; autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional:

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de información del país y del exterior con los cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja a los doce días del mes de julio del dos mil diecisiete, firma el autor:

Firma:



Autor: Igor Tolstoy Sánchez Amores

Cédula: 1102457791

Dirección: Quito, El Ejido, Luis Felipe Borja y Estrada

E-mail: tolstoy.i@hotmail.com

Teléfono: 022557354 **Celular:** 0995958261

DATOS COMPLEMENTARIOS:

Directora de Tesis: DR. MG. SC. AUGUSTO PATRICIO ASTUDILLO
ONTANEDA

Tribunal de Grado:

PRESIDENTE: Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez Mg. Sc.

VOCAL: Dr. Igor Eduardo Vivanco Müller Mg. Sc.

VOCAL: Dr. Darwin Romeo Quiroz Castro Mg. Sc.

DEDICATORIA

Esta investigación jurídica la dedico a todas y cada una de las personas que me apoyaron durante el proceso de investigación, a mi familia, por comprender que lo que hago, es algo importante para nuestras vidas, pero sobre todo la dedico a mis hijos e hijas pues ellos son el motor que me ha impulsado a ser un poco mejor cada día.

Igor Tolstoy Sánchez Amores

AGRADECIMIENTO

Dejo constancia de mi especial agradecimiento para la Universidad Nacional de Loja, auspiciadora de la Educación Superior en la Región Sur del País, por permitirme la formación académica; y, de manera muy especial, a mi Director de Tesis, distinguido docente, DR. MG. SC. AUGUSTO PATRICIO ASTIDILLO ONTANEDA, por su magnífica dirección y asesoramiento en la ejecución de esta Investigación Jurídica.

El Autor

TABLA DE CONTENIDOS

1. Título
2. Resumen
 - 2.1 Resumen en español
 - 2.2 Resumen en inglés (Abstrac)
3. Introducción
4. Revisión de Literatura
 - 4.1 Marco Conceptual.
 - 4.2 Marco Doctrinario.
 - 4.3 Marco Jurídico.
 - 4.3.1. Normativa Constitucional
 - 4.3.2 Normativa Ordinaria
 - 4.3.3 Legislación comparada sobre Seguros de Desempleo
5. Materiales y Métodos
 - 5.1 Materiales utilizados
 - 5.2 Métodos
 - 5.3 Procedimientos y Técnicas
6. Resultados
 - 6.1 Resultados de la aplicación de Encuestas
 - 6.2 Resultados de Análisis de Contenido de documento “Estudio Actuarial del Fondo de Seguro de Desempleo”
 - 6.3 Resultado del análisis comparado de seguros de desempleo
 - 6.3.1 Análisis comparativo entre normativa anterior y actual

6.3.2 Análisis comparativo entre normativa ecuatoriana y otros países.

7. Discusión

7.1 Verificación de Objetivos

7.2 Hipótesis

7.2.1 Contrastación de hipótesis

7.3 Fundamentación Jurídica para la Propuesta de Reforma Legal

8. Conclusiones

9. Recomendaciones

9.1 Propuesta de Reforma Jurídica

10. Bibliografía

11. Anexos

1. TITULO:

ANÁLISIS JURÍDICO DEL CAPÍTULO III (REFORMAS A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL: CESANTÍA Y SEGURO DE DESEMPLEO) DE LA “LEY ORGÁNICA PARA LA PROMOCIÓN DEL TRABAJO JUVENIL, REGULACIÓN EXCEPCIONAL DE LA JORNADA DE TRABAJO, CESANTÍA Y SEGURO DE DESEMPLEO”

2. RESUMEN

La seguridad social es un derecho que le asiste a todas las personas, ya que su finalidad es la de disminuir los riesgos y la vulnerabilidad que deben enfrentar los grupos sociales, principalmente, los más marginados, para lograr de alguna manera, alcanzar niveles mínimos de dignidad de vida para todos los ciudadanos e intentar corregir los desequilibrios de riqueza y oportunidades que son inevitables en todas las sociedades. Una de las manifestaciones que abona a la inequidad social es precisamente el desempleo, que margina a grandes masas de la población de la oportunidad de acceder a una vida digna. Es por ello que he considerado importante hacer un análisis del sistema de protección que nuestro país tiene implementado como protección al fenómeno del desempleo, con especial atención a los cambios recientes, sus fortalezas y debilidades, y presentar una propuesta para mejorar su funcionamiento.

Abstrac

Social security is a right that attends all people , since its purpose is to reduce the risks and vulnerabilities faced by mainly the most marginalized social groups , to achieve somehow achieve minimum levels of dignity of life for all citizens and try to correct the imbalances of wealth and opportunities that are inevitable in all societies. One of the demonstrations that pays social inequality is precisely unemployment, which marginalizes large masses of the population of the opportunity to access a decent life. That is why I considered it important to analyze the system of protection that our country has implemented to protect the phenomenon of unemployment , with particular attention to recent changes , their strengths and weaknesses , and present a proposal to improve its functioning .

3. INTRODUCCIÓN

Dentro del ámbito de lo laboral la realidad ha demostrado la existencia de múltiples situaciones en las que se expresa la desigualdad de poderes y sus nocivas consecuencias en contra de aquellos que se encuentran en circunstancias desventajosas y ha sido el derecho social el que se ha empeñado en romper con esas desigualdades a través de la aplicación del derecho.

Bajo los principios del Buen Vivir, nuestra Constitución ha determinado que “el trabajo es un derecho y un deber social” considerando además, que en sus diferentes formas, es fundamental para el desarrollo saludable de una economía, constituyéndose también en fuente de realización personal y condición necesaria para la consecución de una vida plena. Dentro de este marco es que se ha expedido la *Ley Orgánica para la promoción del trabajo juvenil, Regulación excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo*, que incorpora reformas a la Ley de Seguridad Social con la finalidad de introducir un Seguro de Desempleo que venga a paliar la grave crisis económica que soporta la región cuya manifestación principal se visibiliza en el crecimiento de los índices de desempleo en el país.

Mi trabajo investigativo se dirige a establecer si estas reformas a la Seguridad Social, realmente benefician a los "desempleados" o si

solamente se pretende "precarizar el trabajo" afectando derechos fundamentales de los trabajadores y empleados. Para ello se hará un análisis profundo de las reformas expedidas en contrastación con el derecho constitucional y legal vigentes a la fecha. Por otro lado, realizaré también una incursión a través del derecho comparado en las legislaciones de otros países de la región que también han legislado sobre el "seguro de desempleo", para poder buscar las ventajas y/o desventajas que frente al paro forzoso tiene nuestra normativa relacionada.

Es así, que la primera incursión jurídica estuvo dirigida al estudio de la Ley de Seguridad Social, el que se inicia con la revisión de la Ley 55 publicada en el Registro Oficial- Suplemento 465 de 30 de noviembre de 2001, la cual ha sufrido varias reformas, una de las últimas, precisamente, la que se encuentra incorporada en el capítulo III de la *Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo*, tema de este trabajo investigativo.

La Ley de Seguridad Social en su Título IX, denominado: *De la Protección contra el Riesgo de Cesantía a través del Fondo de Reserva del Trabajador*, de conformidad con la última reforma, añadió a continuación del Art. 275, el Capítulo *De la Cesantía y el Seguro de Desempleo*, con 11 artículos innumerados más 3 Disposiciones Generales, artículos en los cuales se incorpora el Seguro de Desempleo

como una prestación económica que protege a los afiliados al IESS, **bajo relación de dependencia**, por razón de desempleo y se regirá por los principios de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiariedad.

El hecho de realizar esta investigación sobre un tema nuevo, por sustentarse en el análisis de una Ley recientemente expedida en marzo de 2016, me ha sido imposible lograr realizar encuestas y/o entrevistas que aporten con criterios sólidos a la comprobación de la hipótesis, por cuya circunstancia, decidí, a más de las encuestas a afiliados, utilizar una técnica diferente para el acoplamiento de datos en la investigación y esta ha sido el “análisis de contenido” del Estudio Actuarial del Fondo del Seguro de Desempleo, técnica utilizada para evaluar el rendimiento de un régimen previsional.

En vista de que, siendo el seguro de desempleo una propuesta nueva en nuestro país, he encontrado que las reformas incorporadas a la Ley de Seguridad Social, tienen como deficiencia, la no inclusión de sus beneficios a otros grupos de afiliados que, según mi criterio, también tienen derecho a acceder al seguro de desempleo, afectando de esta manera el principio de igualdad que debe caracterizar al Derecho Social, por lo cual, con la fundamentación correspondiente, se presenta una propuesta de reforma a la misma. Con la propuesta de reforma, más unas pocas conclusiones y recomendaciones, se cierra el trabajo investigativo, con la esperanza de aportar de alguna manera, a la reflexión jurídica en referencia al tema tratado sobre el *seguro de desempleo*.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

Marco conceptual

En el presente trabajo se utilizarán los siguientes conceptos cuyas definiciones están concebidas de la siguiente forma:

Derecho Social: El Derecho Social no es una simple acumulación de normas, es un sistema que tiene un contenido teórico que responde a un modelo de sociedad (el Liberalismo) que le dan unidad y coherencia. El supuesto del que parte es *la comprobación empírica de que la igualdad no existe en los términos supuestos por el Derecho Liberal.*¹

La realidad ha mostrado la existencia de múltiples situaciones en las que se expresa la desigualdad de poderes y sus nocivas consecuencias, en contra de aquellos que se encuentran en circunstancias desventajosas.

Es así que *"la igualdad dejó de ser un presupuesto formal de la libertad contractual, para convertirse en una meta del orden jurídico. El derecho debía tender hacia la igualdad, no presuponerla."*² Por otro lado, debe advertirse, nos dice el autor, que *"el Derecho Social no propugna un cambio social por el cual las desigualdades desaparezca en forma total*

¹ SOSA Rodolfo Alberto, *Concepto y Contenidos del Derecho Social*, Profesor Titular de Derecho II (Derecho Social) en la Fac. de Trabajo Social –UNLP y Profesor Adjunto de Derecho Social en la Fac. de Ciencias Jurídicas y Sociales –UNLP, posgraduado como Especialista en Derecho Social - F.C.J.y S., UNLP- La Plata, marzo 2008.

www.trabajosocial.unlp.edu.ar/.../conceptos_y_contenidos_de_la_seguridad_social.pdf.

² SOSA Rodolfo Alberto, *Concepto y Contenidos del Derecho Social*, La Plata, marzo 2008, pág. 12

(...), sino que postula la contraposición de desigualdades jurídicas, que han sido creadas con el objetivo de compensar el fuerte poder de negociación que tienen en su favor los que detentan el poder económico o de cualquier otra naturaleza"³, para de alguna manera restablecer el equilibrio, concediéndole más poder jurídico a quien tiene menos poder real. Ejemplo: el derecho laboral trata de equilibrar el poder entre patrono y trabajador.

Pero el Derecho Social, a su vez, comprende varias ramas, así tenemos el Derecho Laboral, del Derecho a la Seguridad Social, el Derecho Migratorio y el Derecho Agrario. Si bien esta división sirve para facilitar el estudio, no tiene demasiada importancia en la aplicación concreta de las normas jurídicas, pues en definitiva, todas las ramas de derecho se encuentran relacionadas entre sí e interactúan en cualquier proceso legal.

Derecho Laboral o también denominado Derecho del Trabajo:

son estas las dos denominaciones que han ganado terreno frente a muchas otras que se han utilizado para describir este derecho social como son: Legislación obrera, Legislación Industrial y Obrera, Legislación del Trabajo y Previsión Social, etc. Es así que Cabanellas ha preferido utilizar la primera denominación para incorporarla en su Diccionario y la conceptualiza de la siguiente forma:

³ SOSA Rodolfo Alberto, *Concepto y Contenidos del Derecho Social*, La Plata, marzo 2008, pág. 12

"DERECHO LABORAL.- A modo de introducción, aquel que tiene por finalidad principal la regulación de las relaciones jurídicas entre empresarios y trabajadores, y de unos y otros con el Estado, en lo referente al trabajo subordinado, y en cuanto atañe a las profesiones y a la forma de prestación de servicios, y también en lo relativo a las consecuencias jurídicas mediatas o inmediatas de la actividad laboral...."⁴

En cambio, en nuestro país, el jurisconsulto Julio César Trujillo, ha considerado más útil la conceptualización que *"implícitamente adopta nuestro Código del Trabajo en el Art. 1, que dice: los preceptos de este Código regulan las relaciones entre empleadores y trabajadores y se aplican a las diferentes modalidades y condiciones del trabajo"* y nos aclara, *"esta definición toma como diferencia específica del Código Ecuatoriano del Trabajo un elemento objetivo de la materia que regula, esto es la relación laboral y por lo mismo, constituye una definición objetiva, frente a las definiciones subjetivas que se remiten a uno u otro de los sujetos de esa relación, esto es al empleador o al trabajador."*⁵

Finalmente, considero oportuno recalcar, que casi toda la normativa contenida en el Derecho del Trabajo, está dirigida a la protección de los derechos de los obreros, principalmente cuando se trata de las mujeres y niños trabajadores. Ciertos pensadores han considerado que en la relación obrero patronal que se da en el proceso de producción, los trabajadores son la parte más débil, por cuya razón y para superar

⁴ CABANELLAS Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo III-D-E, Editorial Heliastrea, 1981, 20a. Edición, Buenos Aires, República Argentina, pág. 137.

⁵ TRUJILLO Julio César, *Derecho del Trabajo*, Colección Textos Universitarios, Ediciones PUCE, 2da. edición, Quito- Ecuador, 1986, pág. 29.

esta desigualdad, surgió el Derecho del Trabajo, buscando para ellos, a través de un salario justo y condiciones laborales adecuadas, una vida acorde con la dignidad humana, aunque también hay pensadores que consideran que, las constantes luchas de la clase trabajadora demuestran, que este Derecho Laboral no es tutelar de ellos, pues ninguno de los derechos alcanzados han sido una concesión graciosa del Estado burgués, sino que por regla general los han conquistado a través de las luchas sociales de las cuales han sido sus protagonistas los trabajadores.

De lo señalado podemos entender, la razón para que el derecho laboral no sea considerado como derecho público ni como derecho privado, pues no forma parte de éstos, ya que sus problemas sociales son derivados de las relaciones obrero-patronales, de ahí la necesidad de ubicarlo en un nuevo campo como ha sido el Derecho Social, el mismo que a más de resolver lo señalado, ha sido la respuesta a la lucha permanente de los trabajadores en busca de la tan anhelada Justicia Social.

Comentario: En este tema, es necesario dejar sentado el siguiente criterio, que visibiliza la nueva concepción que se maneja a nivel del Estado dentro del campo laboral y que es el siguiente: El sistema económico capitalista ha considerado al trabajo como un medio de producción que puede ser explotado, precarizado, y hasta se puede prescindir de él, criterio que está subordinado a la conveniencia de los

dueños del capital y que resulta funcional al proceso productivo, por lo tanto, se encuentra divorciado de la realidad familiar y del desarrollo de las personas. En contraposición a este sistema y bajo los principios del Buen Vivir, nuestra Constitución ha determinado que “el trabajo es un derecho y un deber social” considerando además, que en sus diferentes formas, es fundamental para el desarrollo saludable de una economía, constituyéndose también en fuente de realización personal y condición necesaria para la consecución de una vida plena. Es por ello, que en el objetivo 9 del Plan Nacional del Buen Vivir, se determina garantizar el trabajo digno en todas sus formas y se asume que:

“...los principios y orientaciones para el Socialismo del Buen Vivir reconocen que la supremacía del Trabajo humano sobre el capital es incuestionable. De esta manera, se establece que el trabajo no puede ser concebido como un factor más de producción, sino como un elemento mismo del Buen Vivir y como base para el despliegue de los talentos de las personas...”⁶.

Se hace hincapié en que para lograr el cumplimiento de este objetivo, se deberá generar trabajos en condiciones dignas, buscar el pleno empleo priorizando sobre todo a los grupos históricamente excluidos, pero también reduciendo el trabajo informal y garantizando el cumplimiento de derechos laborales.

Se insiste, además, en que se debe establecer la sostenibilidad de las actividades de autoconsumo y autosustento, al igual que las actividades de cuidado humano, con enfoque de derechos y de género sin

⁶ PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013-2017, Objetivo 9, pág. 274, Quito-Ecuador.

olvidar que *“el fortalecimiento de los esquemas de formación ocupacional y capacitación necesita articularse a las necesidades del sistema de trabajo y a la productividad laboral.”*⁷

Seguridad Social: La Seguridad Social es un tema sumamente importante en la actualidad, especialmente en aquellos países que se rigen por sistemas democráticos, puesto que es entendida y aceptada como un derecho que le asiste a todas las personas, ya que su finalidad es la de disminuir los riesgos y la vulnerabilidad que deben enfrentar los grupos sociales, principalmente, los más marginados, para lograr de alguna manera, alcanzar niveles mínimos de dignidad de vida para todos los ciudadanos e intentar corregir los desequilibrios de riqueza y oportunidades que son inevitables en todas las sociedades. Por lo tanto, la seguridad social se ha estructurado como “Programas Públicos” diseñados para proporcionar ingresos y servicios a particulares en supuestos de jubilación, enfermedad, incapacidad, muerte o desempleo. Estos programas han surgido en muchos países tanto industrializados como aquellos que se encuentran en “vías de desarrollo” desde finales del siglo XIX. Por regla general su financiación procede del erario público de cada país y su costo se ha convertido en una de las preocupaciones más importantes de los Estados.

Comentario: Es importante señalar que la seguridad social, "en cuanto derecho y bien superior" tiene que ser garantizada por el Estado.

⁷ PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013-2017, Objetivo 9, pág. 274, Quito-Ecuador

Conocemos que en nuestra estructura económica, el trabajo en relación de dependencia, cubre a una minoría de la población económicamente activa, por esta razón el Estado se ve en la obligación de realizar un estricto control al aseguramiento obligatorio y buscar mecanismos para avanzar hacia la universalización de este derecho. Por lo mismo es que la "progresividad" se ha convertido en uno de los principios más importantes de la universalización de la protección social, pues ésta demanda importantes esfuerzos y corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, para su sostenibilidad.

Por lo expresado, es de suma importancia que para profundizar la seguridad social de acuerdo con los nuevos mandatos populares, se requiere ajustar el marco regulatorio, vigilar las afiliaciones de trabajadores en relación de dependencia, "*generar los incentivos y los procedimientos para la afiliación voluntaria de trabajadores autónomos y no remunerados*"⁸, conseguir que las prestaciones de servicios de prevención y atención en salud universales, sean eficientes, gratuitos y de calidad mediante la consolidación de la red integral pública de salud. No está por demás repetir, que las normas establecidas que regulan la Seguridad Social en nuestro país, han sido logradas en base a una lucha permanente por parte de los trabajadores.

Desempleo: La desocupación, el desempleo o el paro forzoso, según lo conceptualiza Juan José Etala, es "*la falta involuntaria de*

⁸ PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013-2017, Objetivo 2, pág. 120. Quito-Ecuador.

empleo conveniente que sufre una persona que gana normalmente su vida como asalariado, estando en condiciones de capacidad para el trabajo dispuesto a aceptar un empleo en condiciones normales."⁹

Nos expresa este autor, que esta definición cobró forma en la legislación británica y que sus elementos esenciales fueron incorporados por la Organización Internacional del Trabajo- O.I.T.- a su Convenio sobre desempleo en 1934 y a las Recomendaciones sobre Norma Mínima de Seguridad Social. Nos dice, además, que no todo obrero o empleado sin trabajo es un desocupado a los efectos contemplados en el paro forzoso, pues el asalariado puede estar voluntariamente sin trabajo ya sea por estar en huelga o simplemente no querer trabajar, o haber dejado el empleo para buscar otro mejor o fue despedido por culpa suya, y nos aclara, en estos casos no corresponde la aplicación de normas sobre amparo al desempleo o desocupación.

Pero, insiste el autor, "*cuando el asalariado está involuntariamente sin trabajo, sin ser responsable de la situación creada, estando plenamente capacitado para trabajar, sin encontrar ocupación que voluntariamente busca, nos encontramos frente al riesgo o contingencia de paro forzoso o desempleo.*"¹⁰

⁹ ETALA Juan José, *Seguro Social de Paro Forzoso, Desocupación o Desempleo e Indemnización por despido*. Página 48
<https://revistascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/leccionesensayos/article/view/12717/11404>

¹⁰ ETALA Juan José, *Seguro Social de Paro Forzoso, Desocupación o Desempleo e Indemnización por despido*, página 48

Comentario: Según los estudios realizados por la SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) se establece que nuestro país tiene la tasa de desempleo más baja de la región a pesar de la fuerte recesión que ha soportado a nivel mundial y se afirma que los bajos niveles de empleo no son resultado de altas tasas de inflación, pues desde el 2007, el nivel de los salarios y las condiciones laborales han mejorado de forma sustancial y el Estado se ha preocupado por "*normar para evitar la precarización laboral utilizando medidas como la prohibición de la tercerización, penalizando el incumplimiento patronal, implementando salarios dignos e intensificando la afiliación al seguro social.*"¹¹

Por otro lado, el Estado en su papel de dinamizador de la producción y regulador del mercado, dentro de su planificación para el periodo 2013-2017 en el objetivo 8.2 del Plan Nacional para el Buen Vivir, establece que se debe aplicar y fortalecer mecanismos de control que aseguren el "*pago oportuno y justo de salarios y utilidades, así como el pago a precio justo por bienes y servicios generados por el trabajo sin relación de dependencia*".¹²

Paso ahora a analizar algunas políticas específicas que, para contrarrestar el desempleo, se han implementado en el Plan Nacional del

<https://revistascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/leccionesensayos/article/view/12717/11404>

¹¹ PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013-2017, Objetivo 8, pág. 252

¹² PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013-2017, Objetivo 8, pág. 265

Buen Vivir y que tienen que ver con la “Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo”, materia de esta investigación. Así, tenemos que en la política 9.1, dirigida a *“Impulsar actividades económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos, y contribuir a la consecución del pleno empleo priorizando a los grupos históricamente excluidos”*, entre uno de sus lineamientos estratégicos tenemos el literal f) que tiene como finalidad *“fortalecer el Servicio Público de Empleo con el objeto de impulsar la inserción laboral de los ciudadanos y las ciudadanas y articular la oferta y demanda de trabajo.”*¹³

Asimismo en la política 9.2, dirigida a *“Promover el trabajo juvenil en condiciones dignas y emancipadoras que potencie sus capacidades y conocimientos”* se ha implementado como lineamiento estratégico lo constante en el literal a) que dice: *“Fortalecer los programas enfocados en la incorporación de jóvenes al mercado laboral, ya sea a través de un primer empleo o de forma remunerada, a través de pasantías, las mismas que requieren la validación como experiencia profesional.”*¹⁴ Lineamiento que lo vemos materializado en la Ley que estamos analizando en el presente trabajo.

¹³ PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013-2017, Objetivo 9, pág. 282

¹⁴ PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013-2017, Objetivo 9, pág. 283

4.2 Marco doctrinario

Dentro del ámbito doctrinario, analizaré algunas de las Teorías que los diferentes tratadistas, han escrito en relación con la problemática:

Sistemas de protección a los desocupados: Continuando con el mismo autor Etala, se analizará varias posturas doctrinarias como las siguientes:

" Analizaremos los sistemas de protección social de los desocupados, tendientes a procurar a los mismos, un ingreso que reemplace la falta de percepción de remuneración, atenuando así las consecuencias del mal, pero sin que con ello se ataquen las causas, el origen de la situación creada. La solución del problema atacando sus causas, evitando o previniendo la desocupación incumbe a los economistas. Si lo consiguieran, las consecuencia no serían el paro forzoso y sus secuelas, en cuyo caso la seguridad social no tendría necesidad de actuar."¹⁵

Producida la desocupación, nos insiste el autor, la seguridad social trata de atenuar el mal, sus efectos dañosos al asalariado y su familia, pero hasta que los economistas encuentren la solución de fondo, el Estado debe crear fuentes de trabajo y con ello multiplicar las oportunidades para tener una ocupación remuneradora, que en definitiva, es el gran servicio que se puede y se debe prestar al trabajador si se observa su derecho intrínseco.¹⁶

¹⁵ ETALA Juan José, *Seguro Social de Paro Forzoso, Desocupación o Desempleo e Indemnización por despido*, pág. 51
<https://revistascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/leccionesensayos/article/view/12717/11404>

¹⁶ ETALA Juan José, *Seguro Social de Paro Forzoso, Desocupación o Desempleo e Indemnización por despido*, pág. 54

Comentario: Los instrumentos más conocidos y disponibles para enfrentar el riesgo del desempleo se conforma por un conjunto de opciones, una de las cuales está orientada a la reducción de este riesgo y que incluye ciertas estrategias para reducir la probabilidad de estar desocupado o para abandonar tal condición. Esta alternativa de autoprotección consta de políticas que favorecen el crecimiento económico estable, "*aquellas que incentivan la inversión, las que resguardan equilibrios externos y fiscales y también las que orientan a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo a través de la inversión en capital humano, en información e intermediación laboral.*"¹⁷

Una segunda categoría, serían las respuestas a situaciones no deseadas, mediante instrumentos que permitan lograr una rápida y flexible respuesta frente a shocks económicos, entre los que podrían ser los programas de empleo público,

"...especialmente cuando operan de un modo complementario con otras políticas públicas. También se consideran desde los arreglos informales mediante la venta de activos, hasta los beneficios de la asistencia social y subsidios generales; así como los servicios de asistencia para la búsqueda de empleo e incentivos especiales para la contratación adicional de mano de obra."¹⁸

<https://revistascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/leccionesensayos/article/view/12717/11404>

¹⁷ VELASQUEZ Mario, *Seguros de Desempleo y reformas recientes en América Latina*, CEPAL, Naciones Unidas, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile, Enero 2010, pags. 9-10

¹⁸ VELASQUEZ Mario, *Seguros de Desempleo y reformas recientes en América Latina*, CEPAL, Naciones Unidas, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile, Enero 2010, pags. 9-10

Finalmente, en una tercera categoría, se incluyen "*las estrategias de aseguramiento frente al desempleo, que van desde arreglos familiares informales, hasta los seguros personales, o autoseguros disponibles en el mercado.*"¹⁹ También pertenecen a esta, aquellas que son definidas en el ámbito de las políticas públicas, como los **seguros de desempleo**, la asistencia directa al desempleado, la promoción de cuentas de ahorro individuales, y las indemnizaciones por despido, entre otras.

Así, la implementación de Políticas de Mercados de Trabajo, es entendida como un conjunto de modalidades de intervención de los gobiernos destinadas a enfrentar el riesgo y las consecuencias del desempleo, tanto a través de *políticas activas* (capacitación laboral, programas de empleo directo, subsidios a la contratación de mano de obra) o *políticas pasivas* (seguros de desempleo, programas, programas asistenciales y de transferencias monetarias), éstas son implementadas con el objetivo de corregir fallas de mercado.²⁰

Servicio de empleo: Este autor, asimismo nos dice: "El servicio de empleo es una institución absolutamente necesaria en todo sistema de seguro o de asistencia al desocupado. Así como el servicio médico trata de curar al enfermo para que vuelva cuanto antes a su ocupación, el servicio de empleo cumple la misma función en el riesgo o contingencia

¹⁹ VELASQUEZ Mario, *Seguros de Desempleo y reformas recientes en América Latina*, CEPAL, Naciones Unidas, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile, Enero 2010, pags. 9-10

²⁰ VELASQUEZ Mario, *Seguros de Desempleo y reformas recientes en América Latina*, CEPAL, Naciones Unidas, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile, Enero 2010, pags. 9-10

de desocupación, tratando que el parado forzoso consiga cuanto antes otro empleo. Para ello, antes de comenzar a percibir el beneficio del seguro de desempleo, el interesado debe dar cuenta de su situación y de sus antecedentes profesionales en la oficina correspondiente del servicio de empleo y si existe una vacante conveniente denunciada en la misma oficina por los empleadores, se envía al solicitante a gestionar su contratación..."²¹

Comentario.- En nuestro país se encuentra, como uno de los servicios de empleo más importantes, a la **Red Socio Empleo** la misma que fue concebida como proyecto el 29 de Diciembre del 2009. La primera agencia fue inaugurada el 3 de febrero del 2010, dirigida a toda la población económicamente activa, residente en el territorio nacional. El objetivo de esta Red es facilitar el encuentro entre la oferta (pública y privada) de empleo y la demanda de los ciudadanos empleadores, para que estos puedan obtener opciones de empleo y los empresarios personal calificado y apto para sus necesidades.

Esta Red no ha surgido desde el ámbito de la Seguridad Social, sino más bien desde el Estado ya que es sostenida por el Ministerio del Trabajo y tiene cobertura nacional. Entre los resultados y logros alcanzados en el año 2015 por esta Red, se han publicado en el Informe de Rendición de Cuentas los siguientes datos:

²¹ ETALA Juan José, *Seguro Social de Paro Forzoso, Desocupación o Desempleo e Indemnización por despido*, pág. 55
<https://revistascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/leccionesensayos/article/view/12717/11404>

- 21.010 personas colocadas en relación de dependencia a través de la Red Socio Empleo.
- Se brindó 17.665 capacitaciones gratuitas con la finalidad de mejorar el perfil profesional de los usuarios registrados en la Red Socio Empleo.
- Con la finalidad de promocionar los servicios de la Red Socio Empleo y levantamiento de vacantes se realizaron 4.272 visitas a empresas.
- Se generaron 298 alternativas de trabajo a los usuarios de la RSE a través de proyectos de Autoempleo-Emprendimientos.
- Con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios de los trabajadores de la construcción garantizando una mano de obra calificada se capacitó a 250 trabajadores.²²

Como se puede apreciar el esfuerzo estatal por fortalecer este servicio es nuevo, por lo que el impacto que esta política pública produce en la problemática nacional del “Desempleo” no es muy importante todavía, sobre todo en etapa de crisis como la que estamos atravesando en la actualidad, en todo caso, el servicio está creado y es de esperarse que se siga fortaleciendo como un mecanismo en pro del Buen Vivir.

Es importante anotar como ejemplo, algunas de las metas que en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 la SENPLADES ha planificado alcanzar en el 2017:

- 9.1 Alcanzar el 55% de la PEA²³ con ocupación plena

²² RED SOCIO EMPLEO, Ministerio del Trabajo, <http://www.trabajo.gob.ec/rendicion-de-cuentas/>

- 9.2 Disminuir el subempleo de la PEA al 40%
- 9.3 Reducir el desempleo juvenil a 15%
- 9.4 Reducir la informalidad laboral al 42%
- 9.5 Erradicar el trabajo infantil de 5 a 14 años
- 9.6 Alcanzar el 21% de trabajadores capacitados
- 9.7 Aumentar la PEA afiliada a la seguridad social contributiva al 60% y al nivel rural al 50%.
- 9.8 Aumentar en 10 puntos el porcentaje de hogares que cubren la canasta básica.²⁴

Según se aprecia, todas estas metas, una vez cumplidas, coadyuvarán de una manera integral a la disminución de la problemática del desempleo en nuestro país.

²³ Población Económicamente Activa.

²⁴ PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013-2017, Objetivo 9, Metas, págs. 286 a 289

4.3 Marco jurídico

Las Normas jurídicas más importantes relacionadas con la presente problemática son las siguientes:

4.3.1 Normativa Constitucional

TITULO I ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO

Capítulo primero Principios fundamentales

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, **la seguridad social** y el agua para sus habitantes.

TITULO II DERECHOS

Capítulo II Derechos del Buen Vivir

Sección octava Trabajo y Seguridad Social²⁵

Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

Art. 34.- El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.

²⁵ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA, 20 de octubre de 2008.

El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.

TITULO VII RÉGIMEN DEL BUEN VIVIR
Capítulo I Inclusión y Equidad
Sección tercera Seguridad Social

Art. 367.- El sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población. La protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales.

El sistema se guiará por los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social y por los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad.

Art. 368.- El sistema de seguridad social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia. El Estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social.

Art. 369.- El seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. Las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud.

El seguro universal obligatorio se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado. La ley definirá el mecanismo correspondiente.

La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada.

Art. 370.- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados.

La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley; sus entidades de seguridad social formarán parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social.

Art. 371.- Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.

Los recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna.

Las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos.

Art. 372.- Los fondos y reservas del seguro universal obligatorio forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio.

Los fondos provisionales (sic) públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; su gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente.

Art. 373.- El seguro social campesino, que forma parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, será un régimen especial del seguro universal obligatorio para proteger a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal; se financiará con el aporte solidario de las personas aseguradas y empleadoras del sistema nacional de seguridad social, con la aportación diferenciada de las jefas o jefes de las familias protegidas y con las asignaciones fiscales que garanticen su fortalecimiento y desarrollo. El seguro ofrecerá prestaciones de salud y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte.

Los seguros públicos y privados, sin excepción, contribuirán al financiamiento del seguro social campesino a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Art. 374.- El Estado estimulará la afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior, y asegurará la prestación de contingencias. El financiamiento de estas prestaciones contar con el aporte de las personas afiliadas voluntarias domiciliadas en el exterior.

Comentario: Uno de los puntos más importantes que nos ha traído la nueva Constitución, es la garantía que brinda el Estado para que los derechos que en ésta se enuncian, puedan ser realmente ejercidos y gozados por los habitantes en forma efectiva, bien sea de forma individual o colectiva, concediéndonos, además, la posibilidad de disponer de los mecanismos para demandar a las autoridades cuando éstas no cumplan con su deber. Quiero recalcar con este artículo el hecho de que la seguridad social, está contemplada como uno de los principios fundamentales a ser garantizados de forma particular por el Estado, pues es dentro del ámbito de ella que se ha incorporado el “seguro de desempleo” materia principal de este estudio.

Por otro lado, el hecho de que “el trabajo y la seguridad social se encuentren formando parte de los “derechos del Buen Vivir” ha posibilitado que el Estado, garantice e incorpore a los beneficios de la seguridad social a grandes grupos de población que se encontraban excluidos del mismo, como son: las trabajadoras del hogar, los trabajadores del campo, aquellos que realizan un trabajo autónomo, y sobre todo, lo importante para nuestra investigación, a “quienes se encuentran en situación de desempleo”(Art. 34 CPE)

En el Título Séptimo de la Constitución, que hace referencia al régimen del Buen Vivir, se determina que el sistema de seguridad social es público y universal y todas las prestaciones que se creen deberán estar debidamente financiadas (Art.369 CPE)

4.3.2 Normativa Ordinaria

LEY DE SEGURIDAD SOCIAL ²⁶
LIBRO PRIMERO DEL SEGURO GENERAL OBLIGATORIO
TITULO I DEL REGIMEN GENERAL
CAPITULO UNO NORMAS GENERALES

Art. 1.- PRINCIPIOS RECTORES.- El Seguro General Obligatorio forma parte del sistema nacional de seguridad social y, como tal, su organización y funcionamiento se fundamentan en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia.

Para efectos de la aplicación de esta Ley: Solidaridad es la ayuda entre todas las personas aseguradas, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, edad, sexo, estado de salud, educación, ocupación o ingresos, con el fin de financiar conjuntamente las prestaciones básicas del Seguro General Obligatorio.

Obligatoriedad es la prohibición de acordar cualquier afectación, disminución, alteración o supresión del deber de solicitar y el derecho de recibir la protección del Seguro General Obligatorio.

Universalidad es la garantía de iguales oportunidades a toda la población asegurable para acceder a las prestaciones del Seguro General Obligatorio, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, sexo, educación, ocupación o ingresos.

Equidad es la entrega de las prestaciones del Seguro General Obligatorio en proporción directa al esfuerzo de los contribuyentes y a la necesidad de amparo de los beneficiarios, en función del bien común.

²⁶ LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, Ley 55, Publicada en Registro Oficial Suplemento 465de fecha 30 de Noviembre de 2001.

Eficiencia es la mejor utilización económica de las contribuciones y demás recursos del Seguro General Obligatorio, para garantizar la entrega oportuna de prestaciones suficientes a sus beneficiarios.

Subsidiariedad es el auxilio obligatorio del Estado para robustecer las actividades de aseguramiento y complementar el financiamiento de las prestaciones que no pueden costearse totalmente con las aportaciones de los asegurados.

Suficiencia es la entrega oportuna de los servicios, las rentas y los demás beneficios del Seguro General Obligatorio, según el grado de deterioro de la capacidad para trabajar y la pérdida de ingreso del asegurado.

Art. 2.- SUJETOS DE PROTECCION.- Son sujetos "obligados a solicitar la protección" del Seguro General Obligatorio, en calidad de afiliados, todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella; en particular:

- a. El trabajador en relación de dependencia;
- b. El trabajador autónomo;
- c. El profesional en libre ejercicio;
- d. El administrador o patrono de un negocio;
- e. El dueño de una empresa unipersonal;
- f. El menor trabajador independiente; y,
- g. Los demás asegurados obligados al régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes y decretos especiales.

Son sujetos obligados a solicitar la protección del régimen especial del Seguro Social Campesino, los trabajadores que se dedican a la pesca artesanal y el habitante rural que labora "habitualmente" en el campo, por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenece, que no recibe remuneraciones de un empleador público o privado y tampoco contrata a personas extrañas a la comunidad o a terceros para que realicen actividades económicas bajo su dependencia.

CAPITULO TRES DEL SEGURO COLECTIVO DE CESANTIA

Art. 170.- LINEAMIENTOS DE POLITICA.- El Seguro General Obligatorio protegerá al afiliado en relación de dependencia contra la contingencia de cesantía:

- a) A los actuales trabajadores afiliados menores de cuarenta (40) años, los comprendidos entre cuarenta (40) y cuarenta y nueve (49) años que ejerciten la opción por el sistema mixto de pensiones y, los que ingresaren como afiliados al IESS a partir

de la vigencia de esta Ley, mediante la contratación de una póliza de seguro colectivo, debidamente reasegurada, que se financiará con una fracción de los rendimientos de la inversión del fondo de reserva del trabajador, en los términos que señala esta Ley; y,

b) A los trabajadores afiliados mayores de cuarenta (40) años que no ejerciten la opción por el sistema mixto de pensiones, y los mayores de cincuenta (50) años amparados por el régimen de transición, tendrán derecho a la prestación de cesantía en la forma que señalan los artículos 283 y 284 de esta Ley. En cuanto a los derechohabientes de este grupo de asegurados, se estará a lo dispuesto en el artículo 285 de esta misma Ley.

Art. 285.- Derechohabientes del seguro de cesantía.- En caso del fallecimiento del afiliado, tendrán derecho a la devolución del capital acumulado por el causante, en el siguiente orden excluyente:

- a) Los hijos menores de 18 años y los hijos de cualquier edad con discapacidad para el trabajo y el cónyuge sobreviviente o el conviviente en unión de hecho legalmente reconocida;
- b) De no existir derecho habientes en los casos previstos en el literal anterior, corresponderá dicho derecho, en su orden, a sus hijos o hijas; y,
- c) A falta de los derechohabientes anteriores, los padres, o uno de ellos, de ser el caso.

En caso de que concurren dos o más derechohabientes y observando el orden de exclusión, aquellos tendrán derecho a una distribución equitativa e igualitaria de dicho capital acumulado.

Cuando concurren como derechohabientes el cónyuge o el conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, y los hijos, se observarán las reglas que sobre el derecho sucesorio se prevén para tales casos en el Código Civil.

Perderá derecho a la cesantía el beneficiario que hubiere sido condenado como autor, cómplice o encubridor de la muerte del causante o de la del deudo o deudos que tuvieren derecho preferencial a la prestación.

Comentario: Dentro de la legislación ordinaria que trata sobre la temática de esta investigación, hemos tomado en cuenta como importante para el análisis y fundamentación a la Ley de Seguridad Social y dentro

de ésta, se analizó específicamente, la Cesantía, toda vez la que Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, incorpora reformas a esta institución. Es así que en el Título IX, a continuación del Art. 275, se añade el Capítulo dedicado específicamente a la Cesantía y el Seguro de Desempleo, bajo cuya normativa y en el evento de quedar desempleado permite al afiliado optar por una de las siguientes opciones:

"a.- Podrá solicitar y retirar el saldo de los fondos de cesantía acumulados en su cuenta individual más los fondos que se acumularen en la misma cuenta por efecto de la aportación del 2% personal y su rendimiento para configurar la parte variable del Seguro de Desempleo; o,

b.- Podrá acogerse al Seguro de Desempleo y solicitar al final de su cobertura la entrega del saldo acumulado una vez efectuados los pagos correspondientes a dicho seguro en la forma prevista en esta ley."²⁷

En la disposición derogatoria de la Ley que analizo se dispone que en la Ley de Seguridad Social se deroguen los artículos 276, 277, 278 y 283 y los artículos innumerados segundo y tercero incorporados a continuación de este último mediante la Ley que reforma a la de Seguridad Social publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 644 de 29 de julio de 2009.

²⁷ REGISTRO OFICIAL No. 720- SUPLEMENTO de 28 de de marzo de 2016, página 6.

4.4. Legislación Comparada

ARGENTINA²⁸:

Tipo de programa: Sistema de Seguro Social, obligatorio

Marco regulatorio:

Primera ley. 1967: Sólo para los trabajadores de la construcción.

Leyes actuales: 1991. Seguro de desempleo, implementado en 1992.

En 1999 para trabajadores agrícolas, implementada en 2004.

En 2000, para trabajadores de la construcción, implementada en 2001.

Organización administrativa:

El Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social supervisa, y la Administración Nacional de Seguridad Social administra el Programa. El Registro Nacional de Trabajadores y empleadores agrícolas administra el Programa de Seguro Social Agrícola

Cobertura: Trabajadores del sector privado, incluidos los trabajadores temporales y ocasionales. No existe cobertura voluntaria. Se excluyen a los trabajadores por cuenta propia, a los trabajadores domésticos, empleados públicos, empleadores y profesores de instituciones privadas.

²⁸ VELASQUEZ Mario, *Seguros de Desempleo y reformas recientes en América Latina*, CEPAL, Naciones Unidas, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile, Enero 2010, Cuadro 1-A, página 14.

Beneficios: 50% del salario mayor de los últimos 6 meses (no menor a \$ 250 ni más que \$ 400). La duración varía en función del tiempo cotizado a la Seguridad Social en los últimos 3 años anteriores al despido. Este varía desde un 100% del monto asignado a los primeros 4 meses; a un 85% para los meses 5º al 8º; y a un 75% desde el 9º al 12º mes.

El beneficio se suspende si el trabajador no acepta oferta de trabajo, no participa de las actividades de formación profesional, cumple el servicio militar o es condenado con privación de libertad.

En la construcción, los empleadores pagan indemnización por despido (1 mes por año): desde el 5º al 8º mes, ésta es igual al 85% del pago en los primeros 4 meses.

El beneficio es pagado durante 4 meses si el asegurado tiene entre 12 y 23 meses de cotizaciones; por 8 meses con 24 a 35 cotizaciones mensuales; por 12 meses con 36 meses de aportes mensuales o más.

El beneficio mínimo mensual es de \$ 250 pesos y el máximo de \$ 400.

El beneficio extendido es igual al 70% del primer beneficio mensual

Para quien pretende crear una empresa, el beneficio se paga después del primer mes de beneficio y permanece al menos por tres meses. Este es igual a dos veces el monto total de los pagos mensuales. Los beneficiarios pueden recibir asignaciones familiares.

Condiciones de elegibilidad:

Haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo por un mínimo de 6 meses en los 3 años anteriores al despido y de 90 días en los últimos 12 meses para el caso de los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas.

Registro en Agencia de Empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario.

El beneficio puede ser extendido por 6 meses si el desempleado tiene al menos 45 años de edad y tiene hijos elegibles como beneficiarios de asignaciones familiares.

Existe beneficio para una persona desempleada que pretende crear una empresa. La persona debe presentar un plan de negocios al Ministerio del Trabajo, empleo y Seguridad Social para su aprobación.

El desempleado debe estar registrado y disponible para aceptar un empleo y no estar recibiendo algún beneficio de seguridad social.

Financiamiento:

Empleador: 0,89% o 1,11% de la planilla, según el tipo de empresa. El ingreso mínimo mensual para efectos de contribuciones es igual a 3 MOPRE (unidad indexada que se determina una vez al año). En 2007 equivalía a \$ 80.

Trabajador: No contribuye

Estado: Financia todo déficit.

BRASIL²⁹:

Tipo de programa: Sistema de Seguro Social, obligatorio

Marco regulatorio:

Primeras leyes. 1965: Programa de ahorro obligatorio al Fondo de Garantía por duración de tiempo de servicios (FGTS).

1986 Seguro desempleo.

Leyes actuales: 1990 y 1994 y 2002 enmiendas.

Organización administrativa:

Ministerio del Trabajo ejerce la supervisión general y el Consejo Asesor del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) administra el Programa.

Cobertura:

Asalariados, incluidos los trabajadores rurales bajo ciertas condiciones, los trabajadores con contratos a plazo o trabajos temporales.

²⁹ VELASQUEZ Mario, *Seguros de Desempleo y reformas recientes en América Latina*, CEPAL, Naciones Unidas, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile, Enero 2010, Cuadro 1-B, página 15.

Se excluyen a trabajadores del servicio doméstico, por cuenta propia, empleados públicos y los beneficiarios del régimen de previsión social.

Beneficios:

El beneficio es pagado por un mínimo de tres meses y un máximo de cinco, de forma continua o alternada, para cada período de 36 meses, conforme a la siguiente relación:

3 pagos si la persona trabajó entre seis y once meses; 4 pagos si la persona trabajó entre 12 y 23 meses, y 5 pagos si la persona trabajó un mínimo de 24 meses, durante los últimos 36 meses.

Los montos se determinan según tramos salariales:

Hasta R 767,6: 80% del salario medio; desde R 767,61 hasta R 1.279,46: 50% del exceso de 767 más R 614,08; y sobre R 1.279,46: R 870,01.

En marzo de 2009, el gobierno anunció la extensión en los pagos del beneficio por dos meses adicionales para trabajadores que hubieran sido despedidos a partir de noviembre del 2008 en sectores altamente afectados por la crisis (minería, siderurgia).

Por su parte, el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS), es un sistema de aprovisionamiento de indemnizaciones basado en cuentas de ahorro individual., y el trabajador puede girar estos

recursos en el evento del desempleo, matrimonio, retiro y otras contingencias previstas.

Condiciones de elegibilidad:

Para el beneficio por desempleo, haber sido despedido sin causa justa y haber percibido salarios continuos por seis meses previos al despido. Además haber sido empleado de una persona natural o jurídica por al menos 6 meses dentro de los últimos 36 meses previos a la fecha del despido, y no poseer renta propia u otra que sea suficiente para mantener a su familia.

El desempleo no debe ser generado por causas atribuibles a trabajador, y el desempleado debe carecer de otros recursos para él o su familia y no debe recibir otros beneficios de seguridad social.

El seguro de desempleo también es pagado a trabajadores de la pesca artesanal y trabajadores rescatados del trabajo forzoso.

En el caso del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios, si el despido es sin causa justa, el empleador debe pagar multa de 40% de lo acumulado en la cuenta del trabajador despedido.

Desde el año 2000, las trabajadoras domésticas también tienen acceso al seguro de desempleo, pero sólo si el empleador contribuye al FGTS

Financiamiento:

Empleador: Para el Seguro de Desempleo no existe aporte empleador. Para el caso del FGTS, cada empresario abre para sus trabajadores una cuenta individual donde deposita mensualmente una cotización equivalente al 8% de los salarios.

Trabajador: Tanto para el Seguro de Desempleo como para el FGTS no existe aporte del trabajador.

Estado: Todo el financiamiento del FAT. Los fondos provienen del Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público; impuestos pagados por empresas estatales (1% de la renta) y privadas (0,65% de la renta).

CHILE³⁰:

Tipo de programa: Sistema de Seguro Obligatorio Mixto. Combina un Fondo de Reparto con Cuentas Individuales.

Marco regulatorio:

Primera ley: 1937.

Leyes actuales:

1981 (subsidio de cesantía, en extinción)

2002: Seguro de Cesantía.

³⁰ VELASQUEZ Mario, *Seguros de Desempleo y reformas recientes en América Latina*, CEPAL, Naciones Unidas, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile, Enero 2010, Cuadro 1-C, página 16.

2009: Nuevas reformas.

Organización administrativa:

Ministerio del Trabajo y Previsión Social ejerce la supervisión general.

Superintendencia de Pensiones regula el Programa.

Administradora de Fondos de Cesantía administra el sistema.

Cobertura: Asalariados dependientes regidos por el Código del Trabajo.

Beneficios: Seguro de Cesantía: Beneficio a todo evento en hasta 5 cuotas (según antigüedad en el empleo) de los fondos acumulados en la Cuenta Individual. Beneficio en caso de despido: 5 meses de prestaciones, 50% de la remuneración el primer mes, 45%, 40%, 35% y 30% en los meses siguientes.

En el caso de que los recursos acumulados en la cuenta individual no sean suficientes se recurre al Fondo Solidario.

Están sujetas a valores máximos y mínimos.

A partir de mayo de 2009, se posibilitó el acceso a los trabajadores a plazo o temporales al FCS; otorgándoles el derecho a dos meses de beneficios equivalente a 35% y 30% para el primer y segundo pago, respectivamente.

Si bien la tasa de cotización global se mantiene en un 3%, se destinarán 0,2 puntos porcentuales al FCS, para asegurar su financiamiento.

Para los trabajadores contratados a plazo, se otorga el derecho al FCS bajo las mismas nuevas condiciones de los trabajadores con contratos indefinidos.

Adicionalmente, se estableció que se otorgarán dos giros adicionales a beneficiarios del FCS cuando el desempleo sea superior al promedio de los últimos 4 años, más 1 punto porcentual. El monto de estos, independientemente del tipo de contrato, será el equivalente a una tasa de reemplazo de 25% cada uno. Además, se reajustaron en forma extraordinaria, los límites máximos y mínimos de los beneficios del FCS.

Condiciones de elegibilidad:

Para acceder a los recursos de la cuenta individual: Haber terminado una relación laboral y tener 12 meses de cotizaciones, continuas o discontinuas, en el Seguro (seis en el caso de los trabajadores temporales o con contratos a plazo).

Para acceder al Fondo Solidario, con la reformas aplicadas a partir de mayo pasado, se flexibilizó el acceso al FCS. Así, se reemplazó la condición para los trabajadores contratados a plazo indefinido de contar con 12 meses de cotizaciones continuas por la de tener , al menos, 12 cotizaciones en los últimos 24 meses, contados desde el término de la relación laboral, con las últimas tres continuas, con el mismo empleador.

Se mantienen, el haber sido despedido por causa no imputable al trabajador, haber agotado los recursos de la cuenta individual de cesantía

y no haber sido beneficiario del Seguro más de 2 veces en los últimos cinco años.

Financiamiento:

Empleador: 2,4% planilla:

a) 1,6% a la cuenta individual del trabajador;

b) 0,8% al Fondo de Cesantía Solidario.

Trabajador: 0,6% remuneración, que se deposita en la Cuenta Individual del trabajador.

Estado: Aporte de 10 millones de dólares anuales aproximadamente, que se deposita en el Fondo de Cesantía Solidario.

ECUADOR³¹

Tipo de programa: Sistema de Seguro Social Obligatorio y Cuentas Individuales de Indemnización (CII).

Marco regulatorio: Primera ley: 1951.

Leyes actuales: 1958, 1988 y 2001 (seguridad social).

En 2002, un sistema de cuentas de indemnización individual se puso en operación. La participación es obligatoria para trabajadores

³¹ VELASQUEZ Mario, *Seguros de Desempleo y reformas recientes en América Latina*, CEPAL, Naciones Unidas, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile, Enero 2010, Cuadro 1-E, página 17.

menores de 40 años. El sistema de seguro social previo, proporciona un beneficio de suma fija.

Organización administrativa:

CII: Las instituciones de ahorro administran las cuentas y la Superintendencia de Bancos, supervisa.

Seguro de Desempleo: Bajo la dirección del Ministerio de Bienestar Social, el Consejo Asesor supervisa y el Instituto de Seguridad Social lo administra.

Cobertura: Tanto en el Seguro Social como en sistema de cuentas individuales de indemnización se incluye a todos los trabajadores dependientes de los sectores público y privado.

Beneficios: En el Seguro de Desempleo como en el sistema de Cuentas Individuales de Indemnización: una suma fija igual a 3 veces el salario promedio de los últimos 12 meses.

En el nuevo sistema, el total del capital acumulado puede ser retirado en el caso de invalidez, retiro o muerte del asegurado.

El beneficio máximo es igual al capital acumulado en la cuenta individual más la rentabilidad. El monto del beneficio es fijado anualmente.

Beneficio de sobrevivencia: una suma fija es pagada a la viuda, hijos menores de 21 años u otros parientes elegibles de una persona nacida antes del 30/11/61.

Condiciones de elegibilidad: Para el Seguro de Desempleo se requiere al menos 60 meses de contribuciones. El beneficio se paga después de 90 días de desempleo o si el desempleo es causado por una invalidez permanente.

En Cuentas Individuales de Indemnización, el asegurado debe estar involuntariamente desempleado con 48 contribuciones mensuales.

Financiamiento:

Empleador: Un 1% de la planilla para el seguro de desempleo. En el sistema de cuentas individuales de indemnización, una cotización de 8,3% del salario anual del asegurado.

Trabajador: 2% de la remuneración. No hay cotización para la cuenta de indemnizaciones.

Estado: No se definen aportes explícitos. El Estado contribuye como empleador.

Comentario: Todos los datos incorporados en la información de los Seguros de Desempleo de Argentina, Brasil, Chile y Ecuador, han sido tomados de los cuadros 1-A, 1-B, 1-C, 1-E, elaborados por Mario Velásquez, Consultor de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, para el Taller "*Los retos que enfrenta la institucionalidad laboral*", realizado el 13 y 14 de abril de 2009 y las opiniones expresadas en dicho documento son de exclusiva responsabilidad de dicho autor.

Como es notorio, este cuadro con respecto al mecanismo de cesantía en el Ecuador, fue realizado mucho antes de las últimas reformas. Por lo tanto, en el capítulo dedicado a los resultados se incorporan: el análisis comparativo entre la normativa anterior con la normativa actual de Ecuador y luego, la normativa actual con las normativas de los otros países que han sido presentadas.

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1 Materiales utilizados

Los materiales utilizados en su mayoría son bibliográficos, libros, revistas, periódicos, textos digitalizados, internet, papel, esferográficos, tinta de impresora.

5.2 Métodos

Los métodos que se utilizaron en la investigación de carácter jurídico acorde con el trabajo realizado son: el método científico, el método deductivo, el método inductivo, el método descriptivo, el método analítico – sintético. Siendo el más adecuado e importante en este trabajo, el científico.

Este método, al ser un procedimiento de actuación general consta de un conjunto de principios, criterios y estrategias que me han permitido desarrollar de manera sistemática y eficiente el proceso de investigación para avanzar hacia un óptimo ajuste entre la realidad y la representación de ella.

Dentro de los procedimientos utilizados en las etapas de desarrollo de este trabajo, presento: la detección de la existencia de una problemática (surgimiento de dos posiciones contradictorias frente a la

promulgación de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo) a través del reconocimiento de los hechos (personas a favor y personas en contra de la Ley), luego he procedido a examinar los distintos argumentos y contrastarlos con la misma, y posteriormente he procedido a seleccionar los que he considerado relevantes en el aspecto jurídico.

Una vez descubierto el problema y reuniendo los datos que pueden incidir sobre él, para formularlo me he planteado una pregunta o hipótesis que es la que ha guiado mi trabajo hasta su terminación y que se expresa así: *¿La Cesantía y el Seguro de Desempleo en su calidad de derechos sociales y dentro del marco de las reformas incorporadas por la “Ley para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo”, son un mecanismo que contribuye a mitigar la crisis económica del país, o por el contrario, sólo sirve para camuflar la flexibilización y precarización del trabajo?*

Al ser el método científico inductivo y deductivo, ha sido aplicado en el presente trabajo de la siguiente manera: el **deductivo** (que partiendo de lo universal arriba a lo particular) me ha permitido, aplicar los principios de las leyes generales para llegar a conclusiones particulares o también, mediante la derivación de conceptos o enunciados de otros conceptos o enunciados ya señalados con anterioridad. Asimismo utilizando la forma representativa de este método, que es la demostración

por el silogismo, me ha sido de mucha utilidad en el análisis de la normativa expedida y también en la estructuración de la propuesta de reforma.

La aplicación del método **inductivo** (que partiendo de los hechos concretos se remonta a la generalización) me ha servido para la clasificación sistemática de los datos obtenidos mediante la observación, las encuestas y el análisis de contenido de documentos, que me ha permitido llegar a conclusiones que abonen a la fundamentación de la propuesta jurídica y/o la comprobación de la hipótesis planteada.

Por otro lado, la característica del método científico de ser **analítico-sintético** me ha permitido estudiar la realidad distinguiendo y separando unos de otros sus elementos más simples para luego unir y recomponer los elementos separados obteniendo una nueva visión global del conjunto y de las relaciones estructurales entre sus elementos, método que fue utilizado, fundamentalmente, en la etapa de discusión de este trabajo y en la estructuración de la propuesta de reforma jurídica planteada.

5.3 Procedimientos y Técnicas

Para la investigación se han utilizado entre las principales técnicas y procedimientos los siguientes: la técnica de la observación, la recolección de datos, que a través de instrumentos como por ejemplo la encuesta, el análisis de contenido de documentos y el estudio comparado me han permitido la investigación de campo.

Así, mediante la encuesta pude detectar el desconocimiento existente todavía en la sociedad en general sobre cómo funciona y si es beneficioso o no el seguro de desempleo recién aprobado, lo que me impulsó a utilizar otra técnica como es la de “análisis de contenido”, para poder analizar el Estudio Actuarial de esta prestación y encontrar los beneficios o los perjuicios que reciban los afiliados con su implementación.

Este análisis de contenido de documentos, como técnica de investigación, me ha permitido realizar la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto en el documento “Estudio Actuarial del Fondo del Seguro de Desempleo”, que no es sino la “técnica utilizada para evaluar el desempeño de un régimen previsional bajo un sistema financiero definido” (en este caso el seguro de desempleo) que permite medir el nivel de aportes y prestaciones, además del nivel de reservas acumuladas, así como, la evolución de las variables demográficas y

financieras, constituyéndose en un modelo de “posibles futuros”³² que le permite al Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, adoptar las medidas y resoluciones que garanticen en el tiempo el pago de las prestaciones a sus afiliados, en este caso del seguro de desempleo. Más adelante, en el punto 6.2, presento el resultado de este análisis.

³² IESS, Dirección Actuarial y de Investigaciones, *Estudio Actuarial del Fondo del Seguro de Desempleo*, Fecha de valoración Diciembre de 2015, Período de valoración 2016-2020.

6. RESULTADOS

6.1 Resultados de la aplicación de Encuestas.

Con el objeto de conocer el criterio del sector empleado-trabajador, se realizó una encuesta a 30 personas de distintas ramas de actividad laboral de la ciudad de Quito, a las mismas que se les preguntó sobre el conocimiento de las últimas reformas realizadas a través de la **“Ley para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo”**

Las preguntas estaban dirigidas a conocer tanto la percepción de beneficio, de perjuicio o de incidencia neutra que la población sentía, específicamente, con referencia al **seguro de desempleo** que las reformas incorporaron, ya que al estar atravesando el país una grave crisis económica se quiso averiguar si la política contra el desempleo utilizada por el gobierno estaba siendo recibida positiva o negativamente.

Las encuestas también tuvieron el afán de coadyuvar a la respuesta de la hipótesis elaborada para este trabajo y desde esta perspectiva conocer si la reforma tuvo como finalidad solucionar el problema del desempleo o por el contrario disfrazar nuevos mecanismos de precarización del trabajo, como afirmaban sus detractores. La encuesta proporcionó los siguientes resultados:

PRIMERA PREGUNTA

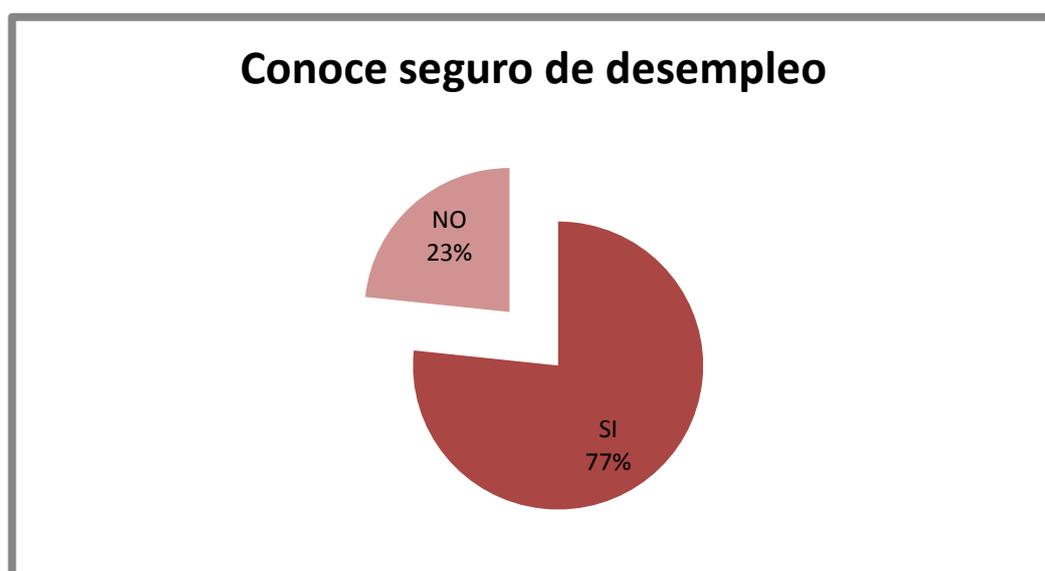
1. Conoce usted que el IESS ofrece ahora un seguro de desempleo?

CUADRO N°1

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	23	77 %
No	7	23 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Igor Sánchez

GRÁFICO No. 1



Corresponde a Cuadro No. 1

ANÁLISIS

En esta pregunta se puede apreciar que apenas 7 personas equivalente al 23 % señalaron que **NO** conocen que el IESS ofrece un seguro de desempleo en la actualidad, mientras que las 23 personas restantes, que

equivale al 77%, dijeron que **SI** conocían la existencia de este nuevo beneficio.

INTERPRETACION

Como se puede observar, la mayoría de las personas encuestadas, respondieron que si conocían esta nueva prestación de la seguridad social y cuando se les preguntó por cual medio conocieron de su existencia indicaron que a través de la prensa, otros dijeron que por medio del internet y otros hicieron referencia al sindicato o asociación de empleados, pero cuando se les preguntó sobre las características, requisitos o condiciones del mismo, ninguno supo explicarlas.

SEGUNDA PREGUNTA

2. Considera usted suficiente la aportación por 5 meses de este seguro?

CUADRO N°2

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	18	60 %
NO	12	40 %
TOTAL	30	100%

Fuente: Igor Sánchez

GRÁFICO No. 2



Corresponde al Cuadro No. 2

ANÁLISIS

En esta pregunta se tabularon que 18 personas equivalente al 60 % señalaron que si consideran suficiente que el IESS les pague durante 5 meses el seguro de desempleo, aunque las respuestas negativas alcanzaron hasta 12 que representa el 40 % de las personas encuestadas.

INTERPRETACION

En esta pregunta, la mayoría de las personas encuestadas 60% dicen que sí es suficiente el tiempo del seguro de desempleo pues consideran que es un período suficiente para encontrar otro empleo. De todas maneras considero que el 40 % de respuestas negativas es un porcentaje alto que podría representar cierto descontento. Cuando se les

preguntó el por qué de su respuesta, respondieron que con la crisis existente hay personas que ya van más de un año sin empleo, por lo tanto el seguro debería cubrir al menos unos 10 meses.

TERCERA PREGUNTA

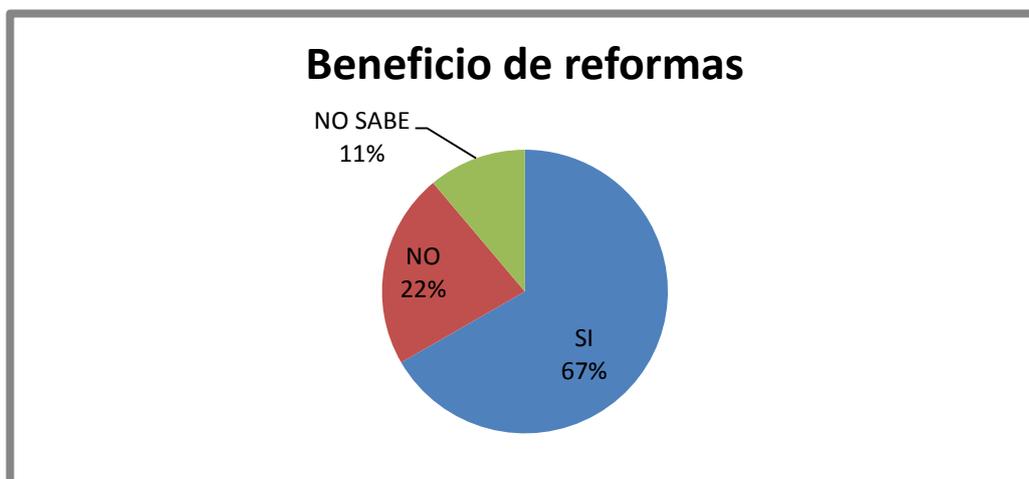
3. Considera usted que las reformas que incorporan el seguro de desempleo sirven para mejorar la situación de los desempleados?

CUADRO Nº 3

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	15	67 %
NO	9	22 %
NO SABE	6	11 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Igor Sánchez

GRÁFICO No. 3



Corresponde a Cuadro No. 3

ANÁLISIS

En esta pregunta se tabularon que 18 personas equivalente al 67 % señalaron que si consideran beneficiosas las reformas que incorporan el seguro de desempleo, aunque 9 personas que representan el 22 % no estuvieron de acuerdo; y, 3 que representan el 11 % de la muestra, manifestaron que desconocían si había o no beneficio en las mismas. .

INTERPRETACION

En esta pregunta, la mayoría de las personas encuestadas 67 % dicen que sí encuentran beneficio en las reformas que incorporan el seguro de desempleo y en fundamento de ello indican que antes no existía el mismo y que el IESS, sólo se manejaba con la cesantía, lo que ahora se ha implementado el seguro de desempleo, pero sin desaparecer la cesantía y que en caso de prolongarse el desempleo luego de los 5 meses, se puede acceder a lo que tenga de cesantía.

En cambio las personas que no consideran beneficioso el seguro de desempleo incorporado en las últimas reformas, que alcanzan un número de 9 personas que representan el 22% de la muestra, aducen que no es suficiente el tiempo del seguro y que el Estado debería financiar para que éste sea de por lo menos 10 meses. Finalmente se presentaron tres respuestas que representan el 11 % de la muestra, que manifestaron desconocer si las últimas reformas han beneficiado o no a las personas

desempleadas. En todo caso, se percibe un conocimiento superficial todavía de los afiliados en referencia a este seguro-derecho

6.2 Resultados del Análisis de Contenido de documento “Estudio Actuarial del Fondo del Seguro de Desempleo”

La finalidad del "análisis de contenidos" es la de crear datos que tengan las siguientes características: ser objetivos, por lo mismo, estar centrados en la verdad; que sean susceptibles de medición y tratamiento cuantitativo o cualitativo; significativos o explicativos de un hecho; generalizables para facilitar una visión objetiva del hecho. Por lo tanto, sobre la base de este análisis pretendo estructurar una visión técnico-objetiva del Seguro de Desempleo, que me permita valorar esta prestación desde una perspectiva de beneficio o perjuicio al afiliado. Procedo a resumir las observaciones realizadas al documento.

Tanto la Constitución de la República, como la Ley de Seguridad Social han determinado que es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social -IESS- quien tiene la misión de proteger al afiliado en relación de dependencia contra la contingencia de cesantía o desempleo, mediante el Seguro Social Obligatorio. Por otro lado, la Organización Internacional del Trabajo -OIT- mediante Convenio 158 y Recomendación 166 "Sobre la terminación de la relación de Trabajo" ha determinado que el trabajador

tendrá derecho a *prestaciones del seguro de desempleo, de un régimen de asistencia a los desempleados o de otras formas de seguridad social* (...) Ya había manifestado que el Estudio Actuarial es una técnica que sirve para evaluar el desempeño de un régimen previsional, por lo tanto, éste es el que evaluará el desempeño del Seguro de Desempleo implementado a través de la "Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo", que reforma entre otras, la Ley de Seguridad Social.

El Estudio Actuarial, en el punto 1.1 que se refiere a los aspectos legales que rigen la Seguridad Social hace referencia a que los entes, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones que comprenden el sistema de seguridad social es público y universal y se guía por "*los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social, obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad; y, funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia.*"³³

Entre las contingencias que cubre como enfermedad, vejez, riesgos, etc., están incluidos la cesantía y el desempleo. El IESS, entidad pública descentralizada, creada por la Constitución Política, con autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria,

³³ IESS, Dirección Actuarial y de Investigaciones, *Estudio Actuarial del Fondo del Seguro de Desempleo*, Fecha de valoración Diciembre de 2015, Período de valoración 2016-2020 página7.

con personería jurídica y patrimonio propio, tiene por objeto indelegable la prestación del seguro universal obligatorio a sus afiliados y "*su misión es la de proteger a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias determinadas en la Constitución*"³⁴(las negrillas son mías)

La Dirección Actuarial, es el órgano de asesoría técnica del IESS, está subordinado al Consejo Directivo. Entre sus funciones están:" *preparación de los balances actuariales de cada uno de los regímenes de protección del Seguro Universal Obligatorio, elaboración de estudios técnicos, informes periódicos sobre la situación de los mismos, sus proyecciones, evaluación de la cobertura poblacional, el perfil epidemiológico, los índices de siniestralidad de cada riesgo protegido, y del equilibrio financiero de los seguros especializados administrados por el IESS.*"³⁵

En el punto 1.2.2 que se refiere al Objetivo General del presente Estudio Actuarial dice: "*Determinar los porcentajes de aportación que financian el seguro de desempleo sobre montos y cálculo de la prestación señalada en el Proyecto de Ley; y, evaluar la capacidad para cumplir con*

³⁴ IESS, Dirección Actuarial y de Investigaciones, *Estudio Actuarial del Fondo del Seguro de Desempleo*, Fecha de valoración Diciembre de 2015, Período de valoración 2016-2020, pág. 8

³⁵ IESS, Dirección Actuarial y de Investigaciones, *Estudio Actuarial del Fondo del Seguro de Desempleo*, Fecha de valoración Diciembre de 2015, Período de valoración 2016-2020, pág. 8

esta obligación para la prestación de desempleo que se espera en el corto y mediano plazo."³⁶

En el punto 1.2.2 se encuentran planteados los siguientes objetivos específicos para la implementación:

- a) Determinar los escenarios económicos, financieros y demográficos que se espera en el corto y mediano plazo.
- b) Determinar el impacto financiero de la contingencia de cesantía y desempleo con la normativa propuesta.
- c) Determinar la capacidad del Seguro de Desempleo de cumplir con las obligaciones futuras esperadas causadas por la contingencia de desempleo en los escenarios económicos, financieros y demográficos que se esperan en el corto y mediano plazo con la normativa propuesta.
- d) Determinar la capacidad del Seguro de Desempleo de cumplir con las obligaciones futuras inesperadas causadas por las contingencias de cesantía y desempleo en los escenarios económicos, financieros y demográficos que se esperan en el corto y mediano plazo con la normativa propuesta.
- e) Evaluar los niveles de la tasa de aportación y de la tasa de rendimientos financieros que hagan que el Seguro de Desempleo

³⁶ IESS, Dirección Actuarial y de Investigaciones, *Estudio Actuarial del Fondo del Seguro de Desempleo*, Fecha de valoración Diciembre de 2015, Período de valoración 2016-2020 pág. 10

sea capaz de cumplir con sus obligaciones futuras esperadas e inesperadas en el corto y mediano plazo, si fuera el caso, con la normativa propuesta.

En el punto 1.4.2 que trata del Seguro de Desempleo, determina que la contingencia de desempleo será cubierta por el Fondo del Seguro de Desempleo, que será uno de los regímenes de protección del Seguro General Obligatorio, estructurado como un sistema mixto compuesto por:

- un sistema con beneficios definidos y de capitalización colectiva, con una prima media general (Fondo Solidario); y,
- un sistema de contribuciones definidas, que genera un Registro individual para cada afiliado.

Establece que son **sujetos de protección** de este Seguro de Desempleo, en calidad de afiliados, todas las personas que reciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, **bajo relación de dependencia**. Insiste, en la determinación de los **riesgos cubiertos**, que este proyecto de Ley prevé la protección contra la contingencia del desempleo, por la pérdida de ingresos generada por un cese temporal de actividades productivas para los **afiliados en relación de dependencia**.

En el punto 2 hace referencia a la Reglamentación del Seguro de Desempleo y expresa que la Constitución del Ecuador, establece un Estado de Derechos fundamentado en derechos colectivos y ambientales,

siendo el Estado garante y actor de tales derechos, desplazando la prioridad a las garantías individuales. A través del Régimen del Buen Vivir, se establece un sistema de inclusión y equidad social. Asimismo, analiza la normativa constitucional y ordinaria de la seguridad social.

En el capítulo 4, tiene incorporado el análisis del Seguro de Desempleo, las prestaciones, las fuentes de financiamiento, las fuentes de egreso y concluye con la determinación de la tasa y estimación de la reserva.

El capítulo 5, contiene la formulación del Modelo Matemático General y su aplicación, se hace un análisis de las poblaciones actual y futuras; determinación y análisis de las reservas; se exponen las hipótesis utilizadas en el estudio de los parámetros actuariales, demográficos, económicos y financieros; se efectúan análisis de sensibilidad sobre las inflaciones, incremento de salarios, prestaciones máximas y mínimas y se analizan escenarios para diferentes niveles de tasas de desempleo. Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones y se adjuntan los anexos.

Una conclusión importante, entre otras, de este Estudio hace referencia a que por ser ésta una propuesta nueva en el país no se encontró un registro de este tipo de prestaciones ni en cuanto a los ingresos y egresos por edad y género, siniestros por riesgos de cese en la

actividad productiva, por lo que el estudio se lo realizó en base a la experiencia e información del seguro de Cesantía gestionado por el IESS.

Se propone que el financiamiento se lo realizará conforme el aporte mensual personal del 2% (componente variable), el aporte mensual patronal correspondiente al 1% (componente fijo) y los intereses generados por la inversión de la reserva. Las tasas de aportación serán las que hasta antes de la aprobación y vigencia del proyecto de Ley, conformaban el Fondo del Seguro de Cesantía.

Una recomendación, igualmente importante dice que cualquier análisis referente al Proyecto de Ley debe considerar el supuesto de una prima conjunta del 3% sobre la materia gravada; también se recomienda levantar un registro en lo referente a su demografía, la dinámica de ingresos y egresos por edad y género, siniestros por riesgo y actividad productiva, entre la estadística más relevante, misma que servirá para calibrar de mejor manera la prima de cotización.

Una vez promulgada la Ley, necesariamente se deberá realizar una revisión de la valuación a fin de recoger todos los cambios e integrar nueva información que se pueda encontrar respecto del colectivo objeto de estudio, de ser el caso.

Comentario: Como se puede apreciar de la síntesis realizada, el documento denominado "*Estudio Actuarial del Fondo del Seguro de Desempleo*", cuyo análisis de contenido he realizado, es un documento

eminentemente técnico cuya finalidad es la valoración para el período 2016-2020 del régimen previsional al que se refiere, para garantizar, en el tiempo, el pago de las prestaciones a los asegurados.

Este estudio actuarial, al igual que las reformas a la Ley de Seguridad Social contempladas en la *Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo*, establece como **sujetos de protección** del seguro de desempleo en calidad de afiliados a "todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, **bajo relación de dependencia**"(las negrillas son mías) sin considerar a los otros grupos de afiliados que también forman parte del Seguro General Obligatorio, pero que **no tienen relación laboral con dependencia**.

Esta circunstancia, personalmente, considero que atenta contra los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad y subsidiariedad, por lo cual, más adelante, presentaré mi propuesta de reforma en este sentido.

6.3 Resultados del análisis comparado de Seguros de Desempleo

En la presente sección voy a realizar un análisis comparativo entre la normativa anterior con la normativa actual sobre el seguro de desempleo en Ecuador y luego analizaré la normativa actual ecuatoriana con las normativas de otros países.

6.3.1 Análisis comparativo entre normativa anterior y actual

El análisis pertinente se lo ha sintetizado en la siguiente matriz para su mejor visualización y rápida comprensión.

MATRIZ COMPARATIVA 1
SEGURO DE DESEMPLEO ANTES / DESPUÉS

ECUADOR	ANTES	AHORA
Marco legal	Ley de Seguridad Social	Ley de Seguridad Social reformada por: Ley Orgánica de Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo.
Cobertura	Trabajadores dependientes de los sectores público y privado	En el Considerando 19avo de la Ley que estudiamos dice: “Que, el primer inciso del artículo 371 de la Constitución de la República dispone que las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores;

		<p>con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado;" (el resaltado es mío)</p> <p>Se entiende que estas personas también tendrían derecho a esta prestación, más aún cuando en el considerando 18 se señala lo siguiente:</p> <p>"Que, el primer inciso del artículo 370 de la Constitución señala que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados;"</p>
Requisitos	<p>60 meses de contribuciones. El beneficio se paga después de 90 días de desempleo o si el desempleo es causado por una invalidez permanente. En cuentas individuales de Indemnización, el asegurado debe estar involuntariamente desempleado con 48 contribuciones mensuales</p>	<p>Acreditar 24 aportaciones acumuladas y no simultáneas en relación de dependencia; Al menos 6 aportaciones deben ser continuas e inmediatamente anteriores. Situación de desempleo por período no menor a 60 días. Solicitud día 61 hasta 45 días posteriores máximo. No ser jubilado</p>
Beneficios	<p>Una suma fija igual a 3 veces el salario promedio de los últimos 12 meses. El total del capital acumulado por cesantía puede ser retirado íntegramente por invalidez, retiro o muerte del asegurado. El beneficio máximo es igual al capital acumulado más la rentabilidad</p>	<p>En caso de desempleo el afiliado podrá optar por una de las siguientes opciones excluyentes:</p> <p>a.- Podrá solicitar y retirar el saldo de los fondos de cesantía acumulados en su cuenta individual más los fondos que se acumularon en la misma cuenta por efecto de la aportación del 2% personal y su rendimiento para configurar la parte variable del Seguro de Desempleo;</p> <p>o,</p> <p>b.- Podrá acogerse al Seguro de Desempleo y solicitar al</p>

		final de su cobertura la entrega del saldo acumulado una vez efectuados los pagos correspondientes a dicho seguro en la forma prevista en esta ley."
Financiamiento	<p>Empleador: 1% de la planilla para el seguro de desempleo (cesantía) En el sistema de cuentas individuales de indemnización una cotización del 8.3% del salario anual del asegurado. Trabajador: 2% de la remuneración No hay cotización para indemnizaciones. Estado: No se definen aportes explícitos. El Estado contribuye como empleador.</p>	<p>Empleador: 1% de la remuneración del trabajador, obrero o servidor que tiene el carácter de solidario Trabajador: 2% del aporte personal de la remuneración del trabajador, obrero o servidor La cuenta individual de cesantía obtendrá como rendimiento financiero la tasa pasiva referencial del Banco Central. La prestación económica por Seguro de Desempleo será calculada sobre la base del promedio de la materia gravada percibida por el afiliado en los últimos 12 meses previos a haberse suscitado el evento y se cancelará así: Pago 1- el mes 4 70% Pago 2- el mes 5 65% Pago 3- el mes 6 60% Pago 4- el mes 7 55% Pago 5- el mes 8 50% La tasa de aportación que hasta antes de la vigencia de esta Ley correspondía al Seguro de Cesantía, pasa a constituir el fondo del Seguro de Desempleo.</p>

Fuente: Igor Sánchez

Comentario.- Mediante la reforma a la Ley de Seguridad Social analizada en la presente investigación, se incorpora como una nueva prestación el “seguro de desempleo”, el mismo que se mantendrá en forma paralela con el de “Cesantía” que en definitiva viene a ser su fuente

originaria, es por ello que en la columna de “Antes” se ha incorporado los datos que correspondían a la cesantía, pues no existía un seguro de desempleo como tal. En la actualidad y frente a un evento de desempleo, el afiliado puede optar por: acceder a sus fondos de cesantía o acogerse al seguro de desempleo. Estas dos opciones son excluyentes entre sí, por lo tanto deberá acceder a la una o a la otra, las que además tienen distintos requisitos para su acceso. Con respecto a la financiación vemos que la tasa de aportación que constituía el fondo de Cesantía pasó a ser ahora de los dos: cesantía y seguro de desempleo.

Con respecto a la cobertura de esta Ley, encuentro una incongruencia en la misma, ya que en el considerando 19 de la misma, que hace referencia al Art. 371 de la Constitución que dispone que las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; pero también dice que se financiará, con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado; en el primer artículo innumerado de las Reformas a la Ley de Seguridad Social, conceptualiza al seguro de desempleo como la prestación económica que protege a los afiliados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social **“bajo relación de dependencia”**, por lo tanto, considero que aquí se da una discriminación con respecto a los otros afiliados del Seguro General Obligatorio. Más

adelante volveré sobre este asunto, pues en esta incongruencia se basa mi propuesta de reforma.

6.3.2 Análisis comparativo entre Seguro Desempleo- Ecuador con otros países

MATRIZ COMPARATIVA 2 SEGURO DE DESEMPLEO / OTROS PAÍSES

VARIABLE	ECUADOR- hoy	OTROS PAÍSES
Cobertura	El Seguro de Desempleo es 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 y se regirá por los principios de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiariedad.	<p>Argentina: Trabajadores del sector privado incluidos los temporales y ocasionales. No existe cobertura voluntaria. Se excluyen los trabajadores por cuenta propia, trabajadores domésticos, empleados públicos, empleadores y profesores de instituciones privadas.</p> <p>Brasil: Asalariados, incluidos los trabajadores rurales bajo ciertas condiciones, los trabajadores con contratos a plazo o trabajos temporales. Se excluyen a trabajadores del servicio doméstico, por cuenta propia, empleados públicos y los beneficiarios del régimen de previsión social.</p> <p>Chile: Asalariados dependientes regidos por el Código del Trabajo</p>
Requisitos	La persona afiliada para acceder a la prestación de Seguro de Desempleo deberá cumplir los siguientes requisitos en cada evento de desempleo: a) Acreditar 24 aportaciones acumuladas y no simultáneas en relación de	<p>Argentina: Haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo por un mínimo de 6 meses en los 3 años anteriores al despido y de 90 días en los últimos 12 meses para el caso de los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas. Registro en Agencia de Empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario. El beneficio puede ser extendido por 6</p>

	<p>dependencia, de las cuales al menos 6 deberán ser continuas e inmediatamente anteriores a la contingencia;</p> <p>b) Encontrarse en situación de desempleo por un período no menor a 60 días;</p> <p>c) Realizar la solicitud para el pago de la prestación a partir del día 61 de encontrarse desempleado, y hasta en un plazo máximo de 45 días posteriores al plazo establecido en este literal; y,</p> <p>d) No ser jubilado.</p>	<p>meses si el desempleado tiene al menos 45 años de edad y tiene hijos elegibles como beneficiarios de asignaciones familiares.</p> <p>Existe beneficio para una persona desempleada que pretende crear una empresa. La persona debe presentar un plan de negocios al Ministerio del Trabajo, empleo y Seguridad Social para su aprobación.</p> <p>El desempleado debe estar registrado y disponible para aceptar un empleo y no estar recibiendo algún beneficio de seguridad social.</p> <p>Brasil: Haber sido despedido sin causa justa y haber percibido salarios continuos por seis meses previos al despido. Además haber sido empleado de una persona natural o jurídica por al menos 6 meses dentro de los últimos 36 meses previos a la fecha del despido, y no poseer renta propia u otra que sea suficiente para mantener a su familia.</p> <p>El desempleo no debe ser generado por causas atribuibles a trabajador, y el desempleado debe carecer de otros recursos para él o su familia y no debe recibir otros beneficios de seguridad social.</p> <p>El seguro de desempleo también es pagado a trabajadores de la pesca artesanal y trabajadores rescatados del trabajo forzoso.</p> <p>En el caso del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios, si el despido es sin causa justa, el empleador debe pagar multa de 40% de lo acumulado en la cuenta del trabajador despedido.</p> <p>Desde el año 2000, las trabajadoras domésticas también tienen acceso al seguro de desempleo, pero sólo si el empleador contribuye al FGTS</p> <p>Chile: Para acceder a los recursos de la cuenta individual: Haber terminado una relación laboral y tener 12 meses de cotizaciones, continuas o discontinuas, en el Seguro (seis en el caso de los trabajadores temporales o con contratos a plazo).</p> <p>Para acceder al Fondo Solidario, con las reformas aplicadas a partir de mayo</p>
--	--	---

		<p>pasado, se flexibilizó el acceso al FCS. Así, se reemplazó la condición para los trabajadores contratados a plazo indefinido de contar con 12 meses de cotizaciones continuas por la de tener, al menos, 12 cotizaciones en los últimos 24 meses, contados desde el término de la relación laboral, con las últimas tres continuas, con el mismo empleador. Se mantienen, el haber sido despedido por causa no imputable al trabajador, haber agotado los recursos de la cuenta individual de cesantía y no haber sido beneficiario del Seguro más de 2 veces en los últimos cinco años.</p>
<p>Financiamiento</p>	<p>Del financiamiento. - El Fondo del Seguro de Desempleo será financiado por las tasas de aportación correspondientes al 2% del aporte personal de la remuneración del trabajador, obrero o servidor y con el aporte del empleador del 1% de la remuneración del trabajador, obrero o servidor, que tiene el carácter de solidario.</p> <p>De los rendimientos.- La cuenta individual de cesantía obtendrá como rendimiento financiero la tasa pasiva referencial del Banco Central.</p> <p>Monto y forma de cálculo de la prestación. - La prestación económica por Seguro de Desempleo será calculada sobre la base del promedio de la materia gravada percibida por el afiliado en los últimos 12 meses previos a haberse suscitado el evento y se cancelará hasta en los</p>	<p>Argentina:</p> <p>Empleador: 0,89% o 1,11% de la planilla, según el tipo de empresa. El ingreso mínimo mensual para efectos de contribuciones es igual a 3 MOPRE (unidad indexada que se determina una vez al año). En 2007 equivalía a \$ 80.</p> <p>Trabajador: No contribuye</p> <p>Estado: Financia todo déficit.</p> <p>Brasil:</p> <p>Empleador: Para el Seguro de Desempleo no existe aporte empleador. Para el caso del FGTS, cada empresario abre para sus trabajadores una cuenta individual donde deposita mensualmente una cotización equivalente al 8% de los salarios.</p> <p>Trabajador: Tanto para el Seguro de Desempleo como para el FGTS (Fondo de Garantía por duración del Tiempo de Servicios) no existe aporte del trabajador.</p> <p>Estado: Todo el financiamiento del FAT (Fondo de Apoyo al Trabajador). Los fondos provienen del Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público; impuestos pagados por empresas estatales (1% de la renta) y privadas (0,65% de la renta).</p> <p>Chile:</p> <p>Empleador: 2,4% planilla: a) 1,6% a la cuenta individual del trabajador;</p>

	porcentajes constantes en la siguiente tabla: Pago 1- el mes 4 70% Pago 2- el mes 5 65% Pago 3- el mes 6 60% Pago 4- el mes 7 55% Pago 5- el mes 8 50%	b) 0,8% al Fondo de Cesantía Solidario. Trabajador: 0,6% remuneración, que se deposita en la Cuenta Individual del trabajador. Estado: Aporte de 10 millones de dólares anuales aproximadamente, que se deposita en el Fondo de Cesantía Solidario.
--	---	---

Fuente: Igor Sánchez

Comentario.- Luego del análisis realizado se ha logrado encontrar con respecto a la cobertura que nuestro país tiene una cobertura más amplia que los otros países analizados de la región, pues en Argentina, Brasil y Chile se excluyen a los empleados públicos, a los del servicio doméstico, a los trabajadores por cuenta propia. Con referencia a los requisitos para acceder al seguro de desempleo, vemos que también nuestro país ha establecido requisitos más accesibles frente a los otros países analizados.

Con respecto al financiamiento si encuentro algunas diferencias: por ejemplo con **Argentina**, tenemos que el Estado financia todo déficit que se presente para cubrir el seguro y que el trabajador no contribuye con ninguna tasa, sólo es financiado por el Estado y el Empleador, además existen beneficios extras para aquellas personas desempleadas que pretenden crear una empresa.

La diferencia con **Brasil** es que no existe un aporte del empleador, aunque para el caso de los FGTS – fondo de garantía por tiempo de servicios, cada empresario abre una cuenta individual para sus

trabajadores en la que deposita una cotización equivalente al 8% de los salarios. No existe un aporte del trabajador, el Estado financia todo desde el FAT- fondo de amparo al trabajador, cuyos fondos provienen del Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público; impuestos a las empresas estatales (1% de la renta) y privadas (0,65% de la renta.)

Por su parte **Chile** financia el seguro de desempleo con los aportes del Empleador en un 2,4% planilla que va el 1,6% a la cuenta individual del trabajador y el 0,8% al fondo de cesantía solidario. Por su parte el trabajador aporta con el 06% de la remuneración, que se deposita en la cuenta individual del trabajador y el Estado hace un aporte anual de Diez millones de dólares aproximadamente que se deposita en el Fondo de Cesantía Solidario.

Finalmente **Ecuador**, con la nueva creación de la prestación del seguro de desempleo, es financiado por las tasas de aportación correspondientes al 2% del aporte personal de la remuneración del trabajador, obrero o servidor y con el aporte del empleador del 1% de la remuneración del trabajador, obrero o servidor, que tiene el carácter de solidario. Haciendo un balance comparativo, entre las semejanzas y diferencias, considero que nuestro seguro de desempleo es más amigable y beneficioso que los otros, pues tiene una cobertura más amplia, requisitos más accesibles y un financiamiento más equilibrado, aunque podría el Estado tener un mejor aporte financiero, para incorporar a los excluidos del beneficio.

7. DISCUSIÒN

7.1 Verificación de Objetivos

El objetivo general del presente trabajo de investigación fue el de analizar y conocer los cambios introducidos por “**Ley Orgánica para la promoción del trabajo juvenil, Regulación excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo**” que modificó la “Cesantía” e introdujo como un nuevo derecho el “Seguro de Desempleo” en el Sistema Nacional de Seguridad Social, dentro del marco de la normativa constitucional y ordinaria y de las distintas doctrinas y teorías referentes a la seguridad social, el cual ha sido cumplido en toda su extensión, puesto que me he adentrado al estudio y análisis de la normativa constitucional, legal y específica de estas instituciones, así como, he realizado el análisis del documento del Estudio Actuarial realizado para la implementación de esta nueva prestación en favor de los afiliados, sin olvidar de apoyarme en el estudio comparado de otras legislaciones para fortalecer mi propuesta de reforma.

Los objetivos específicos que me llevarían al cumplimiento del objetivo general de este trabajo son:

1. **Analizar desde el punto de vista Constitucional- jurídico las reformas a la Ley de Seguridad Social: Cesantía y Seguro de Desempleo, incorporadas en el Capítulo III de**

la “Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo”.

Este fue el objetivo principal dentro de los específicos, puesto que el análisis de las reformas a la Ley de Seguridad Social que la Ley Orgánica a la que se hace referencia incorporó, fueron la materia fundamental de mi trabajo de investigación, además de que el análisis desde el punto de vista constitucional, me guió en la propuesta de reforma jurídica que cierra precisamente este trabajo.

2. Identificar las fortalezas y/o debilidades incorporadas por las reformas a la “Cesantía”; y evaluar estos cambios en términos de ventajas para los beneficiarios.

Este objetivo, fue determinante para lograr una comprensión clara de la relación entre la prestación "Cesantía" ya existente en nuestra normativa y la nueva prestación, incorporada a partir de las últimas reformas como "Seguro de Desempleo".

3. Comprender el mecanismo de funcionamiento y analizar las potencialidades que presenta el “Seguro de Desempleo”, como derecho específico, dentro del marco de nuestro Sistema de Seguridad Social.

El analizar el mecanismo de funcionamiento planteado y conocer las potencialidades que presenta esta nueva prestación de "seguro de desempleo" me facilitó la estructuración de propuesta de reforma que incorpore a los otros grupos de afiliados excluidos hasta la presente de este beneficio.

7.2 HIPÓTESIS

La hipótesis que ha guiado el rumbo del presente trabajo investigativo, y que se constituiría en el punto de enlace entre la teoría y la observación, fue concebida en los siguientes términos:

La Cesantía y el Seguro de Desempleo en su calidad de derechos sociales y dentro del marco de las reformas incorporadas por la "Ley para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo", son mecanismos que contribuyen a mitigar la crisis económica del país, o por el contrario, sólo sirven para camuflar la flexibilización y precarización del trabajo.

7.2.1 Contrastación de Hipótesis

Las acciones que me han permitido contrastar la hipótesis han sido por un lado el análisis reflexivo de las reformas planteadas a la Ley de Seguridad Social, así como, la revisión de posiciones doctrinarias

referentes al tema del seguro de desempleo, sobre todo a nivel regional. Por otro lado, fueron esclarecedores los resultados de la encuesta realizada a un grupo de 30 afiliados a quienes se les interrogó con la finalidad de conocer cuan profundo era el conocimiento que tenían sobre las características y beneficios que tenía la nueva prestación incorporada como “seguro de desempleo”. También me aportó mucho en la comprensión del mecanismo utilizado para su aplicación, cuando realicé el análisis de contenido del documento “Estudio Actuarial del Fondo del Seguro de Desempleo”.

Finalmente el análisis comparativo de las características de los sistemas de seguros de desempleo de otros países, también me dieron luces sobre las potencialidades que este tiene y me allanaron la realización de la propuesta de reforma jurídica.

Considero que la hipótesis planteada encontró su respuesta en la primera premisa que hace referencia a que tanto la Cesantía como el Seguro de Desempleo son mecanismos que contribuyen a mitigar la crisis económica del país, por lo tanto se descarta el criterio de que las reformas implementadas a la Ley de Seguridad Social, sólo servían para camuflar la flexibilización y precarización del trabajo, como afirmaron varios detractores de la misma.

Con la aseveración anterior, tampoco quiero afirmar que estas reformas son inmejorables, pues del análisis realizado se ha detectado que existe cierta discriminación hacia algunos grupos de afiliados, básicamente a aquellos que no tienen relación de dependencia, a pesar de que forman parte del Seguro General Obligatorio y la Constitución los ampara, lo cual fundamentaré en la propuesta de reforma que ha resultado de dicho análisis.

7.3 Fundamentación Jurídica para la Propuesta de Reforma Legal.

Entre los deberes primordiales del Estado se establece que en el Art. 3 de la Constitución de la República, está el garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos, entre los que de manera particular se mencionan a la educación, la salud, la alimentación, la **seguridad social** y el agua para sus habitantes.

De igual manera el Art. 325 de la Carta Fundamental dispone que el Estado garantiza el derecho al trabajo y que **se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas**, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos a todas las trabajadoras y trabajadores. Asimismo, el Art. 369 de la Constitución, indica que **el seguro universal obligatorio cubrirá entre otros, la contingencia de desempleo** y que la creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada.

Finalmente, el Art. 371 de la Constitución determina **que las prestaciones de la seguridad social se financiará** con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; **con los aportes de las personas independientes aseguradas**; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior y con los aportes y contribuciones del Estado.

Con fecha lunes 28 de marzo de 2016, fue publicada en el Registro Oficial No. 720- Suplemento, la *Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo*, mediante la cual, en el Capítulo III, que reforma la Ley de Seguridad Social, incorpora los siguientes cambios:

Se crea una nueva prestación denominada **Seguro de Desempleo**, el mismo que es caracterizado en el primer artículo innumerado que dice así:

“El Seguro de Desempleo es 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 y se regirá por los principios de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiariedad.”³⁷

³⁷ REGISTRO OFICIAL- Suplemento No. 720, 28 de marzo de 2016, página 5.

Haciendo el análisis de la Ley de Seguridad Social, encontramos en el Capítulo 2, Art. 9 que trata de los “Asegurados Obligados” y que, como tales, los define y considera a los siguientes:

- a) Es **trabajador en relación de dependencia** el empleado, obrero, servidor público y toda persona que presta un servicio o ejecuta una obra mediante contrato, poder o nombramiento y percibe un sueldo o salario cualquiera que sea la naturaleza del servicio o la obra, el lugar, la duración del contrato o poder o nombramiento.
- b) Es **trabajador autónomo** toda persona que ejerce un oficio, ejecuta una obra o realiza regularmente una actividad económica, sin relación de dependencia y percibe un ingreso en forma de honorarios, comisiones, participaciones, beneficios u otra retribución distinta del sueldo o salario.
- c) Es **profesional en libre ejercicio** toda persona con título universitario, politécnico o tecnológico que presta servicios a otras personas, sin relación de dependencia, por sí misma o en asociación con otras personas y percibe un ingreso en forma de honorarios, comisiones, participaciones, beneficios u otra retribución distinta del sueldo o salario.
- d) Es **administrador o patrono de un negocio** toda persona que emplea a otros para que ejecuten una obra o presten un servicio por cuenta suya o de un tercero.

- e) Es **dueño de una empresa unipersonal** quien establece una empresa o negocio de hecho, para prestar servicios o arriesgar capitales.
- f) Es **menor trabajador independiente**, toda persona menor de 18 años de edad que presta servicios remunerados a otras personas **sin relación de dependencia**, por sí misma o en asociación con otras personas de igual condición.
- g) Es **jubilado** toda persona que ha cumplido los requisitos de tiempo de imposiciones y edad de retiro, o padece una lesión permanente, física o mental, total o parcial, y percibe una pensión regular del Estado o del Seguro Social, o una renta vitalicia de una compañía aseguradora, por condición de vejez o invalidez; y,
- h) Es **derechohabiente** el familiar del afiliado o jubilado fallecido que reúne los requisitos de ley para recibir los beneficios de montepío, en pensiones de viudez u orfandad, y cualquier otro que, a falta de los anteriores, puede reclamar dichos beneficios según las normas del derecho sucesorio.
- i) Es **persona que realiza trabajo no remunerado del hogar** quien desarrolla de manera exclusiva tareas de cuidado del hogar sin percibir remuneración o compensación económica alguna y, no desarrolla ninguna de las actividades contempladas en los literales anteriores.
- Para los efectos del Seguro Campesino, es **campesino** el trabajador que se dedica a la pesca artesanal y el habitante rural

que labora el campo por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenece; no recibe remuneración de un empleador público o privado, tampoco contrata a personas extrañas a su comunidad o a terceros para que realicen actividades económicas bajo su dependencia.

Por otro lado, en el Art. 10 de la Ley de Seguridad Social, referente a las reglas de protección y exclusión, en el literal b) ya excluía a la Cesantía, y ahora mediante las Disposiciones Reformatorias Derogatorias SEGUNDA de la *“Ley para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo”*, *Capítulo III Reformas a la Ley de Seguridad Social*, materia de nuestro estudio, se aumenta otra exclusión que es el Seguro de Desempleo, estructurándose así:

Art. 10.- En la aplicación de los programas de aseguramiento obligatorio, se observarán las siguientes reglas de protección y exclusión:

a) (....)

b) El trabajador autónomo, el profesional en libre ejercicio, el administrador o patrono de un negocio, el dueño de una empresa unipersonal, el menor independiente, que voluntariamente se afiliaren al IESS, estarán protegidos contra todas las contingencias enunciadas en el artículo 3 de esta Ley, **excepto la de cesantía, seguro de desempleo.**”(las negrillas son mías)

Además, en el mismo artículo en la letra h), según las Disposiciones Reformatorias Derogatorias TERCERA, se elimina el texto que consta después de la frase "permanente, total y absoluta" así:

h) La persona que realiza trabajo no remunerado del hogar estará protegida contra las contingencias de vejez, muerte e invalidez que produzca incapacidad permanente total y absoluta. La persona que realiza trabajo no remunerado del hogar podrá aportar de forma voluntaria para la cobertura de la contingencia de cesantía.

Con lo cual, se pierde la posibilidad que había para que este grupo de personas afiliadas, aporten voluntariamente, para la contingencia de cesantía. Finalmente, en el Art. 17 de la Ley de Seguridad Social, que trata sobre la Misión fundamental del IESS, en los siguientes términos:

Art. 17.- Misión fundamental.- El IESS tiene la misión de proteger a la población urbana y rural, **con relación de dependencia laboral o sin ella**, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, **Seguro de Desempleo**, invalidez, vejez y muerte, en los términos que consagra esta ley.(las negrillas son mías)

Vale la pena también transcribir la Disposición Transitoria Primera pues es la única normativa en la que se compromete al Estado a disponer de recursos en favor de los desempleados de dicho período y que dice:

PRIMERA.- Para cubrir el componente fijo del Seguro de Desempleo equivalente al 1%, el **Estado Central garantizará los recursos necesarios** para los trabajadores que hubiesen estado bajo relación de dependencia y que se encuentren en situación de desempleo, **dentro del periodo comprendido entre el primero de enero de 2016 hasta antes de la vigencia de esta ley**, excepto aquellos que se hubiesen acogido a la jubilación o hubieren presentado su renuncia voluntaria.(las negrillas son mías)

Con estos antecedentes, me voy a permitir realizar la siguiente crítica a la Ley que reforma la Ley de Seguridad Social, en el sentido de que, si bien está incorporando un mecanismo de apoyo a los trabajadores

y funcionarios que han caído en desempleo, sin que tengan responsabilidad en ello y si miramos el ámbito de defensa de los derechos que la Ley de Seguridad Social proclama en su Art. 17 cuando habla de la Misión del IESS, y dice “que protegerá a la población urbana y rural con relación de dependencia laboral **o sin ella**”, hecha por tierra este principio general cuando excluye de este beneficio a las personas independientes afiliadas, como son: el trabajador autónomo, el profesional en libre ejercicio, el administrador de un negocio, el dueño de una empresa unipersonal, el menor trabajador independiente, las personas que realizar el trabajo no remunerado del hogar y los campesinos.

Es que pensamos que a ellos no les afecta las crisis económicas? o es que creemos que a ellos no les llegan períodos de baja en sus negocios, empresas o profesión?, o es que a los campesinos no se les baja la producción por razones de sequías, inviernos fuertes, plagas, e incluso pierden toda su producción? Considero que todos estos eventos que sí les sucede a estas personas, se pueden equiparar a un evento de desempleo y por lo tanto, se debería también incorporarlos como beneficiarios del seguro de desempleo, que podría denominarse "Seguro de Desempleo y Pérdidas Productivas".

8. CONCLUSIONES

Una vez finalizado el presente trabajo investigativo, he llegado a las siguientes conclusiones:

1.- Las reformas a la Ley de Seguridad Social incorporadas en el Capítulo III de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, tratan de dar respuesta a los problemas generados por la crisis económica que se viene presentando en nuestro país como consecuencia de la crisis económica internacional y la vulnerabilidad de nuestro país en el contexto económico mundial;

2.- Del análisis realizado a la mencionada Ley, en su Capítulo III no se ha encontrado evidencias que la misma haya sido expedida con la finalidad de precarizar el trabajo y afectar los derechos de los trabajadores, conforme se le acusó por parte de organizaciones sociales, tampoco se ha dado respuesta todavía por parte del Tribunal Constitucional a la demanda de inconstitucionalidad presentada por las organizaciones sociales en su contra;

3.- Del análisis realizado por el investigador en presente trabajo, se ha llegado a la siguiente conclusión: Si bien la Ley ha venido a suplir, con el seguro de desempleo, parte de los ingresos no obtenidos por los afiliados

frente al paro forzoso generado por la crisis económica, ésta a resultado incompleta y discriminadora, toda vez que su beneficio estuvo dirigido exclusivamente a los afiliados con relación de dependencia, sin considerar que existen otros afiliados obligados a los que también el IESS está obligado a dar atención, pues así lo ha determinado la Constitución y la Ley.

9. RECOMENDACIONES

Para las anteriores conclusiones, recomiendo las siguientes recomendaciones:

1.- Difundir a nivel de todos los afiliados la nueva prestación consistente en el Seguro de Desempleo y la propuesta de reforma, solicitando a las organizaciones sociales que realicen un estudio crítico, pero a la vez técnico y serio, que destaque los derechos afectados pero también reconozca los incorporados, sin demagogias políticas ni intereses ajenos a la defensa de los derechos de los afiliados.

2.- Instar al Tribunal Constitucional, para que dé respuesta oportuna e inmediata a las demandas de inconstitucionalidad presentadas en contra la mencionada Ley, pues su obligación es custodiar los derechos constitucionales de los afiliados y garantizar el respeto a los mismos.

3.- Instar a la Asamblea Nacional para que apruebe la Reforma presentada, en defensa de los afiliados que han sido excluidos de los beneficios denominados Cesantía - Seguro de Desempleo, pues el desempleo y la baja de la producción que generan las crisis económicas, afectan a toda la población, y no solamente a los afiliados con relación de dependencia.

9.1 Propuesta de Reforma Jurídica

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Ecuador ha iniciado el tránsito hacia la implementación de un régimen de seguro por desempleo, que debe ser complementado con acciones de asistencia social y capacitación para el trabajo, para que además, produzca las respuestas que logren disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos, especialmente de los más desprotegidos y sin afectar el estándar mínimo que asegure la dignidad humana, lo que repercutirá directamente en el desarrollo social de nuestro país.

Desde esta perspectiva, el aseguramiento por desempleo involuntario o paro forzoso, se entiende como una de las coberturas clásicas de todo Sistema de Seguridad Social, pues así lo reconocen el Convenio 102 o de normas mínimas de la OIT y el Código Iberoamericano de la Seguridad Social.

ASAMBLEA NACIONAL COMISIÓN LEGISLATIVA Y DE FISCALIZACIÓN EL PLENO DE LA COMISIÓN LEGISLATIVA Y DE FISCALIZACIÓN

CONSIDERANDO:

Que, el Art. 34 de nuestra Constitución de la República consagra que el acceso a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado garantizar y hacer efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.

Que, el Art. 284 de la Constitución señala que la política económica tendrá entre otros, el objetivo de impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo.

Que, el Art. 325 de la Carta Fundamental dispone que se reconoce todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos.

Que, el primer inciso del Art. 371 de la Constitución dispone que las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado;

Que, el artículo 16 de la Ley de Seguridad Social establece que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución de la República, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional;

Que, entre los objetivos del Régimen de Desarrollo constitucionalmente establecido, se encuentra el de construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable; y,

En ejercicio de las facultades que le confiere el Art. 120 de la Constitución de la República, expide la siguiente:

LEY ORGÁNICA QUE REFORMA LA CESANTÍA Y EL SEGURO DE DESEMPLEO Y PÉRDIDAS PRODUCTIVAS

Artículo 1.- En el Capítulo III denominado Reformas a la Ley de Seguridad Social de la *“Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo”*, en el primer artículo innumerado y en el segundo artículo literal a) innumerado elimínese la frase "bajo relación de dependencia":

Artículo 2.- Incorpórese al beneficio del seguro de Cesantía y Seguro de Desempleo, a todos los afiliados contemplados en el Art. 9 del Capítulo Dos que trata de los "Asegurados Obligados" de la Ley de Seguridad Social, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en los Arts. 3 y 4 de esta Ley

Artículo 3.- El IESS, como ente regulador de las aportaciones al Seguro General Obligatorio, determinará objetivamente, la materia gravada de los afiliados sin "relación de dependencia", apoyándose en Estudios Actuariales especializados para cada categoría.

Artículo 4.- Para los afiliados, sin relación de dependencia, cuyo ingreso percibido sea de difícil determinación, el IESS definirá anualmente, para cada una de las categorías, una base presuntiva de aportación (BPA), que unifique en una sola unidad su aporte personal y el aporte que le correspondería a su patrono si lo tuviera, esta cuantía será la materia gravada para acceder al beneficio de cesantía-seguro de desempleo.

Artículo 5.- El IESS, tiene el plazo de seis meses contados a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial, para dar cumplimiento con lo establecido en los artículos 2, 3 y 4, de esta Ley y expedir la normativa necesaria para su aplicación

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, en Quito, Distrito Metropolitano, a los 15 días del mes de agosto, del año 2016.

f.) PRESIDENTE.

f.) SECRETARIO

10. BIBLIOGRAFÍA

CABANELLAS Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo III-D-E, Editorial Heliastrea, 1981, 20a. Edición, Buenos Aires, República Argentina.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA, 20 de octubre de 2008.

IESS, Dirección Actuarial y de Investigaciones, *Estudio Actuarial del Fondo del Seguro de Desempleo*, Fecha de valoración Diciembre de 2015, Período de valoración 2016-2020.

LEY DE SEGURIDAD SOCIAL, No. 2001-55, Registro Oficial No.465, 30 de noviembre de 2001, Suplemento.

PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013-2017,

REGISTRO OFICIAL No. 720, 28 de marzo de 2016, SUPLEMENTO

REGISTRO OFICIAL No. 483, 20 de abril de 2015, TERCER SUPLEMENTO

REGISTRO OFICIAL No. 323, 18 de noviembre de 2010

TRUJILLO Julio César, *Derecho del Trabajo*, Colección Textos Universitarios, Ediciones PUCE, 2da. edición, Quito- Ecuador, 1986.

VELASQUEZ Mario, *Seguros de Desempleo y reformas recientes en América Latina*, CEPAL, Naciones Unidas, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile, Enero 2010.

NETGRAFIA

ETALA Juan José, *Seguro Social de Paro Forzoso, Desocupación o Desempleo e Indemnización por despido*.
file:///C:/Users/tolst_000/Desktop/INVESTIGACION%20X%20MODULO/D ESEMPLEO%20SEGURO%20DE/seguro-social-de-paro-forzoso-desocupacion-o-desempleo-e-indemnizacion-por-despido.pdf

RED SOCIO EMPLEO, Ministerio del Trabajo,

<http://www.trabajo.gob.ec/rendicion-de-cuentas/>

SOSA Rodolfo Alberto, *Concepto y Contenidos del Derecho Social*, Profesor Titular de Derecho II (Derecho Social) en la Fac. de Trabajo Social –UNLP y Profesor Adjunto de Derecho Social en la Fac. de Ciencias Jurídicas y Sociales –UNLP, posgraduado como Especialista en Derecho Social -F.C.J.y S., UNLP- La Plata, marzo 2008.
www.trabajosocial.unlp.edu.ar/.../conceptos_y_contenidos_de_la_seguridad_social.pdf.

11. ANEXOS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
UNIDAD DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
CARRERA DE DERECHO



PROYECTO DE TESIS

ANÁLISIS JURÍDICO DEL CAPÍTULO III (REFORMAS A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL: CESANTÍA Y SEGURO DE DESEMPLEO) DE LA “LEY ORGÁNICA PARA LA PROMOCIÓN DEL TRABAJO JUVENIL, REGULACIÓN EXCEPCIONAL DE LA JORNADA DE TRABAJO, CESANTÍA Y SEGURO DE DESEMPLEO”

ESTUDIANTE:

IGOR SÁNCHEZ AMORES

MARZO 2016/ JULIO 2016

MATRIZ PROBLEMÁTICA

<p>Objeto de transformación: De conformidad con la Constitución de la República, el Trabajo es un derecho económico y un deber social, fuente de realización personal y base de la economía; así como, la Seguridad Social es un derecho irrenunciable de todas las personas y será deber y responsabilidad del Estado, por lo que éste garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno de este derecho que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.</p>		
<p>Problema: Sin embargo de lo anterior, en nuestro país la tasa de desempleo que en el 2014 era del 3.80%, ha subido en el 2015 al 4.77%; así como, en la última encuesta del INEC, se registra una variación "estadísticamente significativa" en el grupo de población que representa el "empleo adecuado" que pasó del 49.28% en el 2014, al 46.50% en el 2015, todo esto debido a la grave crisis económica que afecta a la región y particularmente a nuestro país, por diversos factores internos y externos. El gobierno, para paliar la crisis ha expedido la "Ley para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo", la misma que ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional.</p>		
CAUSAS	EFECTOS	POSIBLES SOLUCIONES
Ocurrencia de un ciclo económico recesivo que repercute en menor crecimiento y desempleo.	Se constituye en una crisis social, frente a la cual el sistema de protección está obligado a responder.	El aseguramiento por desempleo involuntario o paro forzoso se considera como una de las coberturas clásicas y necesarias de todo Sistema de Seguridad Social.
Falta de empleos decentes hace que las personas recurran al empleo informal.	El empleo informal, por lo general, se caracteriza por baja productividad, bajos salarios y ninguna protección social.	Políticas regulatorias que contemplen procesos de capacitación para las nuevas exigencias de la tecnología, que les permita la reinserción laboral, en mejores condiciones.
El enfoque por la tecnificación y el empleo de nuevas tecnologías han sido determinantes en la transformación del concepto de empresa, con el incremento del valor intelectual y creativo.	El empleo formal tiende a ser cubierto por los sectores de la población con mayor desarrollo educativo, por lo que, empleos que requieren menor preparación y especialidad, son cubiertos por ellos, generando así un mayor desplazamiento del sector informal	Generación de política pública que promueva la creación de núcleos de emprendedores y/o pequeños productores, agricultores asociados, acompañados de asistencia técnica y créditos especiales.

1. TEMA:

ANÁLISIS JURÍDICO DEL CAPÍTULO III (REFORMAS A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL: CESANTÍA Y SEGURO DE DESEMPLEO) DE LA “LEY ORGÁNICA PARA LA PROMOCIÓN DEL TRABAJO JUVENIL, REGULACIÓN EXCEPCIONAL DE LA JORNADA DE TRABAJO, CESANTÍA Y SEGURO DE DESEMPLEO”

2. PROBLEMÁTICA:

En el año 2015 el Instituto Nacional de Estadística y Censos- INEC- publicó que la tasa de desempleo nacional a diciembre de dicho año, fue del 4.77%, habiéndose registrado una alza con referencia al 2014, cuya tasa alcanzó al 3,80%. Explican además, que estas cifras fueron tabuladas conforme al nuevo marco conceptual para clasificar a la población con empleo que se establece según los siguientes grupos:

- empleo adecuado
- empleo inadecuado; y,
- empleo no clasificado.

En referencia a lo que significa “adecuado o inadecuado” se explica que lo adecuado se determina por el cumplimiento de una jornada legal de trabajo y percibir al menos el salario básico unificado. Asimismo indica que la encuesta realizada determinó que el grupo de población que representa el empleo adecuado, es aquel que no tiene deficiencias ni de horas, ni de ingresos, pero que de igual manera, también refleja una baja de 2,8 puntos, entre el 2014 y el

2015, pues de 49,28%, pasó a 46,50% en el siguiente año, lo cual se considera una variación “estadísticamente significativa”. En cambio, de acuerdo con la CEPAL y la Organización Internacional del Trabajo –OIT, el Ecuador se ubica en el tercer puesto con la tasa más baja de desempleo urbano en la región con 5,2%, sólo por detrás de Trinidad y Tobago con 3,7%, y México con 5,1%.³⁸

Como podemos apreciar, desde el año 2015 la crisis se ha ido profundizando, por lo cual es de suponer que el Estado genere políticas para suavizar el impacto de la crítica situación que está viviendo el país, cuyas consecuencias más visibles se reflejan en las estadísticas del desempleo, por lo cual, el gobierno actual ha presentado la Ley a la que hace referencia este trabajo, como una medida que aplaque los resultados recesivos de la crisis.

Pero, se conoce por datos de prensa, que ya se ha planteado una tercera demanda de inconstitucionalidad contra la “Ley para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo”, ante la Corte Constitucional, las mismas que han sido presentadas por las agrupaciones “Unidad Popular”, el “Frente Unitario de Trabajadores” y el “Parlamento Laboral”; Quienes argumentan que la ley afecta los derechos intangibles y violenta disposiciones

³⁸ <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/actualidad/120927-tasas-desempleo-ecuador-esconden-otra-realidad-dice-analista>

constitucionales que prohíben la precarización del trabajo y el trabajo por horas, además que la ley establece la posibilidad de que las empresas, en acuerdo con sus trabajadores, puedan reducir la jornada laboral hasta 30 horas, lo que representa una menor remuneración. Se cuestiona la reducción a un tercio del salario básico del pago para los pasantes. Consideran confiscatoria la disposición que establece un nuevo destino del aporte para cesantía y que ahora es para un fondo del Seguro de Desempleo. Por otra parte, el Ministerio del Trabajo, rechaza estas demandas pues considera: *“Estas no tienen como fin el bien de los trabajadores, sino que responden a intereses de la vieja dirigencia politiquera, de cara a las elecciones del 2017”*, señalando además, que dicha ley *“no precariza ni flexibiliza el trabajo, que la ley se planteó para proteger el empleo y promoverlo.”*³⁹ Con respecto a la afectación de los derechos de los trabajadores, se considera que el seguro de desempleo afecta los principios de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad, pues no cubre a todos quienes deberían ser considerados beneficiarios del mismo.

³⁹ <http://www.eluniverso.com/noticias/2016/04/07/nota/5508918/tercera-demanda-ley-laboral>

3. JUSTIFICACIÓN:

Desde el punto de vista social, la problemática descrita en el numeral 2 de este proyecto, nos permite mirar un escenario contradictorio en ese ámbito, ya que se han generado protestas e impugnaciones contra la mencionada Ley, así como, la defensa de la misma por parte de la institucionalidad laboral del Estado; circunstancia contradictoria que me ha incentivado a realizar un estudio jurídico-social, para tratar de determinar si en realidad esta parte de la Ley (capítulo III: Cesantía y Seguro de Desempleo) se constituirá en una medida positiva para paliar la crisis o si de verdad, es sólo un mecanismo para “flexibilizar y precarizar el trabajo” afectando los derechos de los trabajadores, como le acusan algunas organizaciones sociales.

Desde el punto de vista jurídico considero que el tema resulta interesante pues me permitirá realizar un estudio especializado sobre el tratamiento y aplicación de los derechos al Seguro de Desempleo (institución nueva en nuestra sistema jurídico) y Cesantía desde la Constitución de la República y La Ley de Seguridad Social.

Desde el punto de vista de la factibilidad, considero que este trabajo despierta un interés especial para mí y se me facilitará mucho porque mi lugar de trabajo actual es en una de las dependencias del Instituto de Seguridad Social –IESS, lo que me proporciona una fuente de información directa en cuanto a su aplicación.

Desde el punto de vista académico, pretendo que este trabajo me permita aprobar la carrera de Abogado, que ofrece la Universidad Nacional de Loja, en su Modalidad a Distancia y que ha sido la meta buscada por mí desde que ingresé a este noble Centro de Estudios Superiores.

4. OBJETIVOS:

4.1 General

Analizar y conocer los cambios introducidos por "***Ley Orgánica para la promoción del trabajo juvenil, Regulación excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo***" que modificó la "Cesantía" e introdujo como un nuevo derecho el "Seguro de Desempleo" en el Sistema Nacional de Seguridad Social, dentro del marco de la normativa constitucional y ordinaria y de las distintas doctrinas y teorías referentes a la seguridad social.

4.2 Específicos

Los objetivos específicos que me llevarán al cumplimiento del objetivo general de este trabajo son:

4. Analizar desde el punto de vista Constitucional- jurídico las reformas a la Ley de Seguridad Social: Cesantía y Seguro

de Desempleo, incorporadas en el Capítulo III de la “Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo”.

5. Identificar las fortalezas y/o debilidades incorporadas por las reformas a la “Cesantía”; y evaluar estos cambios en términos de ventajas para los beneficiarios.
6. Comprender el mecanismo de funcionamiento y analizar las potencialidades que presenta el “Seguro de Desempleo”, como derecho específico, dentro del marco de nuestro Sistema de Seguridad Social.
7. Propuesta de reforma en referencia a los beneficiarios y a los requisitos exigidos para la aplicación de este derecho.

4.3 HIPÓTESIS

La Cesantía y el Seguro de Desempleo en su calidad de derechos sociales y dentro del marco de las reformas incorporadas por la “Ley para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo”, son mecanismos que contribuyen a mitigar la crisis económica del país, o por el contrario, sólo sirven para camuflar la flexibilización y precarización del trabajo.

5. MARCO TEÓRICO:

5.1 Marco conceptual

En el presente trabajo se utilizarán los siguientes conceptos cuyas definiciones están concebidas de la siguiente forma:

Derecho Social: El Derecho Social no es una simple acumulación de normas, es un sistema puesto que tiene un contenido teórico que responde a un modelo de sociedad (el Liberalismo) que le dan unidad y coherencia. El supuesto del que parte es *la comprobación empírica de que la igualdad no existe en los términos supuestos por el Derecho Liberal*⁴⁰. La realidad ha mostrado la existencia de múltiples situaciones en las se expresa la desigualdad de poderes y sus nocivas consecuencias, en contra de aquellos que se encuentran en circunstancias desventajosas. Es así que *la igualdad dejó de ser un presupuesto formal de la libertad contractual, para convertirse en una meta del orden jurídico. El derecho debía tender hacia la igualdad, no presuponerla.*⁴¹ Por otro lado, debe advertirse, nos dice el autor, que *el Derecho Social no propugna un cambio social por el cual las*

⁴⁰ SOSA Rodolfo Alberto, *Concepto y Contenidos del Derecho Social*, Profesor Titular de Derecho II (Derecho Social) en la Fac. de Trabajo Social –UNLP y Profesor Adjunto de Derecho Social en la Fac. de Ciencias Jurídicas y Sociales –UNLP, posgraduado como Especialista en Derecho Social - F.C.J.y S., UNLP- La Plata, marzo 2008.

www.trabajosocial.unlp.edu.ar/.../conceptos_y_contenidos_de_la_seguridad_social.pd...

⁴¹ SOSA Rodolfo Alberto, *Concepto y Co...IBIDEM*, pág. 12

desigualdades desaparezca en forma total (...), sino que postula la contraposición de desigualdades jurídicas, que han sido creadas con el objetivo de compensar el fuerte poder de negociación que tienen en su favor los que detentan el poder económico o de cualquier otra naturaleza, para de alguna manera restablecer el equilibrio, concediéndole más poder jurídico a quien tiene menos poder real. Ejemplo: el derecho laboral trata de equilibrar el poder entre patrono y trabajador.

Pero el Derecho Social, a su vez, comprende varias ramas, así tenemos el Derecho Laboral, del Derecho a la Seguridad Social, el Derecho Migratorio y el Derecho Agrario. Si bien esta división sirve para facilitar el estudio, no tiene demasiada importancia en la aplicación concreta de las normas jurídicas, pues en definitiva, todas las ramas de derecho se encuentran relacionadas entre sí e interactúan en cualquier proceso legal.

Derecho Laboral o también denominado Derecho del Trabajo: son estas las dos denominaciones que han ganado terreno frente a muchas otras que se han utilizado para describir este derecho social como son: Legislación obrera, Legislación Industrial y Obrera, Legislación del Trabajo y Previsión Social, etc. Es así que Cabanellas ha preferido utilizar la primera y en su Diccionario la conceptualiza de la siguiente forma:

"DERECHO LABORAL.- A modo de introducción, aquel que tiene por finalidad principal la regulación de las relaciones jurídicas entre empresarios y trabajadores, y de unos y otros con el Estado, en lo referente al trabajo subordinado, y en cuanto atañe a las profesiones y a la forma de prestación de

servicios, y también en lo relativo a las consecuencias jurídicas mediatas o inmediatas de la actividad laboral...."⁴²

En cambio, en nuestro país, el jurisconsulto Julio César Trujillo, ha considerado más útil el considerar la conceptualización que "implícitamente adopta nuestro Código del Trabajo en el Art. 1, que dice: los preceptos de este Código regulan las relaciones entre empleadores y trabajadores y se aplican a las diferentes modalidades y condiciones del trabajo" y nos aclara que esta definición toma como diferencia específica un elemento objetivo de la materia que regula, esto es la "relación laboral" y argumenta que por lo mismo, esta constituye , uno u otro de los sujetos de la relación, o sea al empleador o al trabajador.⁴³

Finalmente, considero oportuno recalcar, que casi toda la normativa contenida en el Derecho del Trabajo, está dirigida a la protección de los derechos de los obreros , principalmente cuando se trata de las mujeres y niños trabajadores. Ciertos pensadores han considerado que en la relación obrero patronal que se da en el proceso de producción, los trabajadores son la parte más débil, por cuya razón y para superar esta desigualdad, surgió el Derecho del Trabajo, buscando para ellos, a través de un salario justo y condiciones laborales adecuadas, una vida acorde con la dignidad humana, aunque también hay pensadores que consideran que, las constantes luchas de la clase trabajadora demuestran, que este

⁴² CABANELLAS Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo III-D-E, Editorial Heliastra, 1981, 20a. Edición, Buenos Aires, República Argentina, pág. 137.

⁴³ TRUJILLO Julio César, *Derecho del Trabajo*, Colección Textos Universitarios, Ediciones PUCE, 2da. edición, Quito- Ecuador, 1986, pág. 29.

Derecho Laboral no es tutelar de ellos, pues ninguno de los derechos alcanzados han sido una concesión graciosa del Estado burgués, sino que por regla general los han conquistado a través de las luchas sociales de las cuales han sido sus protagonistas los trabajadores.

De lo señalado podemos entender, la razón para que el derecho laboral no sea considerado como derecho público ni como derecho privado, pues no forma parte de éstos, pues sus problemas sociales son derivados de las relaciones obrero-patronales, de ahí la necesidad de ubicarlo en un nuevo campo como ha sido el Derecho Social, el mismo que a más de resolver lo señalado, ha sido la respuesta a la lucha permanente de los trabajadores en busca de la tan anhelada Justicia Social

Seguridad Social: La Seguridad Social es un tema sumamente importante en la actualidad, especialmente en aquellos países que se rigen por sistemas democráticos, puesto que es entendida y aceptada como un derecho que le asiste a todas las personas, ya que su finalidad es la de disminuir los riesgos y la vulnerabilidad que debe enfrentar la sociedad, principalmente, la más marginada, para lograr de alguna manera, niveles mínimos de dignidad de vida para todos los ciudadanos e intentar corregir los desequilibrios de riqueza y oportunidades que son inevitables en todas las sociedades. Por lo tanto, la seguridad social se ha estructurado como “Programas Públicos” diseñados para proporcionar ingresos y servicios a particulares en supuestos de jubilación, enfermedad, incapacidad, muerte o desempleo. Estos programas han

surgido en muchos países tanto industrializados como aquellos que se encuentran en “vías de desarrollo” desde finales del siglo XIX. Por regla general su financiación procede del erario público de cada país y su costo se ha convertido en una de las preocupaciones más importantes de los Estados.

Desempleo: La desocupación, el desempleo o el paro forzoso, según lo conceptualiza Juan José Etala, es *la falta involuntaria de empleo conveniente que sufre una persona que gana normalmente su vida como asalariado, estando en condiciones de capacidad para el trabajo dispuesto a aceptar un empleo en condiciones normales.*⁴⁴

Nos expresa este autor, que esta definición cobró forma en la legislación británica y que sus elementos esenciales fueron incorporados por la Organización Internacional del Trabajo- O.I.T. a su Convenio sobre desempleo de 1934 y a las Recomendaciones sobre Norma Mínima de Seguridad Social. Nos dice, además, que no todo obrero o empleado sin trabajo es un desocupado a los efectos contemplados en el paro forzoso, pues el asalariado puede estar voluntariamente sin trabajo ya sea por estar en huelga o simplemente no querer trabajar, o haber dejado el empleo para buscar otro mejor o fue despedido por culpa suya y nos

⁴⁴ ETALA Juan José, *Seguro Social de Paro Forzoso, Desocupación o Desempleo e Indemnización por despido.*
file:///C:/Users/tolst_000/Desktop/INVESTIGACION%20X%20MODULO/DESEMPLEO%20SEGURO%20DE/seguro-social-de-paro-forzoso-desocupacion-o-desempleo-e-indemnizacion-por-despido.pdf

aclara, que en estos casos no corresponde la aplicación de normas sobre amparo al desempleo o desocupación.

Pero, insiste este mismo autor, cuando el asalariado está involuntariamente sin trabajo, sin ser responsable de la situación creada, estando plenamente capacitado para trabajar, sin encontrar ocupación que voluntariamente busca, nos encontramos frente al riesgo o contingencia de paro forzoso.

5.2 Marco doctrinario

Dentro del ámbito doctrinario, analizaré algunas de las Teorías que los diferentes tratadistas, han escrito en relación con la problemática:

Sistemas de protección a los desocupados: Continuando con el mismo autor Etala, se analizará varias posturas doctrinarias como las siguientes:

" Analizaremos los sistemas de protección social de los desocupados, tendientes a procurar a los mismos, un ingreso que reemplace la falta de percepción de remuneración, atenuando así las consecuencias del mal, pero sin que con ello se ataquen las causas, el origen de la situación creada. La solución del problema atacando sus causas, evitando o previniendo la desocupación incumbe a los economistas. Si lo

consiguieran, las consecuencia no serían el paro forzoso y sus secuelas, en cuyo caso la seguridad social no tendría necesidad de actuar." ⁴⁵

"Producida la desocupación, la seguridad social trata de atenuar el mal, sus efectos dañosos al asalariado y su familia, hasta que los economistas encuentren la solución de fondo, creando fuentes de trabajo y con ello ocupación remuneradora, que es el gran servicio que se puede y se debe prestar al trabajador."⁴⁶

Servicio de empleo: Continuando con el mismo autor nos dice: "El servicio de empleo es una institución absolutamente necesaria en todo sistema de seguro o de asistencia al desocupado. Así como el servicio médico trata de curar al enfermo para que vuelva cuanto antes a su ocupación, el servicio de empleo cumple la misma función en el riesgo o contingencia de desocupación, tratando que el parado forzoso consiga cuanto antes Otro empleo. Para ello, antes de comenzar a percibir el beneficio del seguro de desempleo, el interesado debe dar cuenta de su situación y de sus antecedentes profesionales en la oficina correspondiente del servicio de empleo y si existe una vacante conveniente denunciada en la misma oficina por los empleadores, se envía al solicitante a gestionar su contratación..."⁴⁷

⁴⁵ ETALA Juan....ibid, pág. 51

⁴⁶ ETALA Juan....ibid, pag. 54

⁴⁷ ETALA Juan....ibid, pag. 55

5.3 Marco jurídico

Las Normas jurídicas más importantes relacionadas con la presente problemática son las siguientes :

5.3.1 Normativa Constitucional

TITULO I ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO

Capítulo primero Principios fundamentales

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, **la seguridad social** y el agua para sus habitantes.

TITULO II DERECHOS

Capítulo II Derechos del Buen Vivir

Sección octava Trabajo y Seguridad Social⁴⁸

Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

Art. 34.- El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.

El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.

⁴⁸ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA, 20 de octubre de 2008.

TITULO VII RÉGIMEN DEL BUEN VIVIR
Capítulo I Inclusión y Equidad
Sección tercera Seguridad Social

Art. 367.- El sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población. La protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales.

El sistema se guiará por los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social y por los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad.

Art. 368.- El sistema de seguridad social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia. El Estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social.

Art. 369.- El seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. Las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud.

El seguro universal obligatorio se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado. La ley definirá el mecanismo correspondiente.

La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada.

Art. 370.- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados.

La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley; sus entidades de seguridad social formarán parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social.

Art. 371.- Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.

Los recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna.

Las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos.

Art. 372.- Los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio.

Los fondos provisionales (sic) públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad

Social; su gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente.

Art. 373.- El seguro social campesino, que forma parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, será un régimen especial del seguro universal obligatorio para proteger a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal; se financiará con el aporte solidario de las personas aseguradas y empleadoras del sistema nacional de seguridad social, con la aportación diferenciada de las jefas o jefes de las familias protegidas y con las asignaciones fiscales que garanticen su fortalecimiento y desarrollo. El seguro ofrecerá prestaciones de salud y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte.

Los seguros públicos y privados, sin excepción, contribuirán al financiamiento del seguro social campesino a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Art. 374.- El Estado estimulará la afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior, y asegurará la prestación de contingencias. El financiamiento de estas prestaciones contará con el aporte de las personas afiliadas voluntarias domiciliadas en el exterior.

5.3.2 Normativa Ordinaria

LEY DE SEGURIDAD SOCIAL LIBRO PRIMERO DEL SEGURO GENERAL OBLIGATORIO TITULO I DEL REGIMEN GENERAL CAPITULO UNO NORMAS GENERALES

Art. 1.- PRINCIPIOS RECTORES.- El Seguro General Obligatorio forma parte del sistema nacional de seguridad social y, como tal, su organización y funcionamiento se fundamentan en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia. Para efectos de la aplicación de esta Ley: Solidaridad es la ayuda entre todas las personas aseguradas, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, edad, sexo, estado de salud, educación, ocupación o ingresos, con el fin de financiar conjuntamente las prestaciones básicas del Seguro General Obligatorio.

Obligatoriedad es la prohibición de acordar cualquier afectación, disminución, alteración o supresión del deber de solicitar y el derecho de recibir la protección del Seguro General Obligatorio.

Universalidad es la garantía de iguales oportunidades a toda la población asegurable para acceder a las prestaciones del Seguro General Obligatorio, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, sexo, educación, ocupación o ingresos.

Equidad es la entrega de las prestaciones del Seguro General Obligatorio en proporción directa al esfuerzo de los contribuyentes y a la necesidad de amparo de los beneficiarios, en función del bien común.

Eficiencia es la mejor utilización económica de las contribuciones y demás recursos del Seguro General Obligatorio, para garantizar la entrega oportuna de prestaciones suficientes a sus beneficiarios.

Subsidiariedad es el auxilio obligatorio del Estado para robustecer las actividades de aseguramiento y complementar el financiamiento de las prestaciones que no pueden costearse totalmente con las aportaciones de los asegurados.

Suficiencia es la entrega oportuna de los servicios, las rentas y los demás beneficios del Seguro General Obligatorio, según el grado de deterioro de la capacidad para trabajar y la pérdida de ingreso del asegurado.

Art. 2.- SUJETOS DE PROTECCION.- Son sujetos "obligados a solicitar la protección" del Seguro General Obligatorio, en calidad de afiliados, todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella; en particular:

- a. El trabajador en relación de dependencia;
- b. El trabajador autónomo;
- c. El profesional en libre ejercicio;
- d. El administrador o patrono de un negocio;
- e. El dueño de una empresa unipersonal;
- f. El menor trabajador independiente; y,
- g. Los demás asegurados obligados al régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes y decretos especiales.

Son sujetos obligados a solicitar la protección del régimen especial del Seguro Social Campesino, los trabajadores que se dedican a la pesca artesanal y el habitante rural que labora "habitualmente" en el campo, por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenece, que no recibe remuneraciones de un empleador público o privado y tampoco contrata a personas extrañas a la comunidad o a terceros para que realicen actividades económicas bajo su dependencia.

CAPITULO TRES DEL SEGURO COLECTIVO DE CESANTIA

Art. 170.- LINEAMIENTOS DE POLITICA.- El Seguro General Obligatorio protegerá al afiliado en relación de dependencia contra la contingencia de cesantía:

a) A los actuales trabajadores afiliados menores de cuarenta (40) años, los comprendidos entre cuarenta (40) y cuarenta y nueve (49) años que ejerciten la opción por el sistema mixto de pensiones y, los que ingresaren como afiliados al IESS a partir de la vigencia de esta Ley, mediante la contratación de una póliza de seguro colectivo, debidamente reasegurada, que se financiará con una fracción de los rendimientos de la inversión del fondo de reserva del trabajador, en los términos que señala esta Ley; y,

b) A los trabajadores afiliados mayores de cuarenta (40) años que no ejerciten la opción por el sistema mixto de pensiones, y los mayores de cincuenta (50) años amparados por el régimen de transición, tendrán derecho a la prestación de cesantía en la forma que señalan los artículos 283 y 284 de esta Ley. En cuanto a los derechohabientes de este grupo de asegurados, se estará a lo dispuesto en el artículo 285 de esta misma Ley.

6. METODOLOGIA:

6.1. Métodos.- Los métodos que utilizarán en la investigación de carácter jurídico acorde con el trabajo realizado son: el método científico, el método deductivo, el método inductivo, el método descriptivo, el método analítico – sintético. Siendo los más adecuados y preponderantes en este trabajo, el científico-bibliográfico que se basará preponderantemente en la legislación constitucional y ordinaria de nuestro país, adicionalmente, buscaré información referente a doctrina y jurisprudencia nacional y/o extranjera.

6.2. Técnicas e instrumentos.- Para la realización del trabajo de investigación presentado, se utilizará como técnicas la observación y la recolección de datos, que a través de instrumentos como por ejemplo la encuesta, la entrevista y el estudio de casos me permitirán la investigación de campo.

6.3. Esquema provisional del Informe final.

El informe de Tesis contendrá las siguientes partes:

I.- Portada

II.-Certificación del Director

III.- Declaración de autoría

IV.- Dedicatoria

V.- Agradecimiento

VI.- Tabla de contenidos

- a. Título;
- b. Resumen en castellano y traducido al inglés;
- c. Introducción;
- d. Revisión de literatura;
- e. Materiales y métodos;
- f. Resultados;
- g. Discusión;
- h. Conclusiones;
- i. Recomendaciones;
- j. Bibliografía; y,
- k. Anexos

7. CRONOGRAMA

Actividades	TIEMPO EN MESES AÑO 2016												
	abril	mayo	juni	juli	agosto	septbr	octbr	novbr	dicbr				
Selección y formulación del problema	■												
Organización de la información y problematización		■											
Elaboración y Presentación del proyecto de tesis		■	■										
Aprobación del Proyecto y registro notarial del tema			■										
Análisis e interpretación de la información teórica y de campo.			■	■	■	■	■						
Verificación de objetivos y contrastación de hipótesis							■	■					
Elaboración de las conclusiones, recomendaciones y propuesta jurídica.								■					
Redacción del Informe Final									■	■	■		
Entrega del trabajo de investigación y defensa de tesis												■	■

8. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

8.1 Recursos humanos

Tutor: DR. AGUSTO ASTUDILLO ONTANEDA MG. SC.

Estudiante: Igor Tolstoy Sánchez Amores

8.2 Recursos Materiales y Costos:

Movilización \$100, computadora (propia), copias \$ 50, hojas \$ 12 e internet \$ 80.

Tutorías: Traslados a la ciudad de Loja \$200

8.3 Financiamiento:

Los gastos de la presente investigación serán financiados con Recursos Propios.

9. BIBLIOGRAFÍA Y NETGRAFIA

CABANELLAS Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo III-D-E, Editorial Heliastro, 1981, 20a. Edición, Buenos Aires, República Argentina, pág. 137.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR 2008

LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ECUADOR

Ley Orgánica para la promoción del trabajo juvenil, Regulación excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo

TRUJILLO Julio César, *Derecho del Trabajo*, Colección Textos Universitarios, Ediciones PUCE, 2da. edición, Quito- Ecuador, 1986, pág. 29.

SOSA Rodolfo Alberto, *Concepto y Contenidos del Derecho Social*, Profesor Titular de Derecho II (Derecho Social) en la Fac. de Trabajo Social –UNLP y Profesor Adjunto de Derecho Social en la Fac. de Ciencias Jurídicas y Sociales –UNLP, posgraduado como Especialista en Derecho Social -F.C.J.y S., UNLP- La Plata, marzo 2008.
www.trabajosocial.unlp.edu.ar/.../conceptos_y_contenidos_de_la_seguridad_social.pdf

ETALA Juan José, *Seguro Social de Paro Forzoso, Desocupación o Desempleo e Indemnización por despido*.

file:///C:/Users/tolst_000/Desktop/INVESTIGACION%20X%20MODULO/D ESEMPLEO%20SEGURO%20DE/seguro-social-de-paro-forzoso-desocupacion-o-desempleo-e-indemnizacion-por-despido.pdf

<http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/actualidad/120927-tasas-desempleo-ecuador-esconden->

<http://www.eluniverso.com/noticias/2016/04/07/nota/5508918/tercera-demanda-ley-laboral>

11.2 Formulario de Encuestas

FORMULARIO DE ENCUESTA:

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA: DERECHO



PRIMERA PREGUNTA

1. Conoce usted que el IESS ofrece ahora un seguro de desempleo?

SEGUNDA PREGUNTA

2. Considera usted suficiente la aportación por 5 meses de este segur?

TERCERA PREGUNTA

3. Considera usted que las reformas que incorporan el seguro de desempleo sirven para mejorar la situación de los desempleados?

INDICE

PORTADA.....	i
CERTIFICACION.....	ii
AUTORIA.....	iii
CARTA DE AUTORIZACION.....	iv
DEDICATORIA.....	v
AGRADECIMIENTO.....	vi
TABLA DE CONTENIDOS.....	vii
1. TITULO.....	1
2. RESUMEN.....	2
ABSTRACT.....	3
3. INTRODUCCION.....	4
4. REVISION DE LA LITERATURA.....	7
5. MATERIALES Y METODOS.....	44
6. RESULTADOS	49
7. DISCUSION.....	72
8. CONCLUSIONES.....	83
9. RECOMENDACIONES.....	85
9.1 PROPUESTA DE REFORMA JURIDICA.....	86
10. BIBLIOGRAFIA.....	89
11. ANEXOS.....	91
INDICE.....	116