PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

DISERTACIÓN PREVIA AL LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO

"El ROL DEL ESTADO ECUATORIANO FRENTE A LA DESVINCULACIÓN LABORAL"

Nicolás Enrique Navarrete Falconí

Director: Dr. Esteban Argudo Carpio

Quito - Ecuador

2022

DEDICATORIA

A Dios, por haberme permitido llegar hasta este punto.

A mi madre Patricia, por enseñarme que en la vida nada es imposible y por hacerme saber que siempre podré contar con su apoyo.

AGRADECIMIENTO

A Dios por darme la oportunidad de vivir y las fuerzas para seguir adelante.

A mi madre por todos los esfuerzos y respaldo que me ha brindado.

A mi tutor de tesis y gran maestro el doctor Esteban Argudo Carpio, por el esfuerzo realizado en la elaboración de este trabajo y todas sus enseñanzas en el ámbito profesional y ético del Derecho.

RESUMEN

El derecho laboral es influenciado por varios factores, nacionales e internacionales, para responder ante una latente necesidad de la sociedad: la protección de derechos. El trabajador siendo la parte menos fuerte de la relación, sus derechos deben estar resguardados por normas. En el Ecuador se reconoce al trabajo como un derecho y deber social que debe ser garantizado por el Estado, fomentando la dignidad; se señala la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos, la invalidez de contratos que estipulen lo contrario y se establece que, si hubiere alguna duda respecto al alcance de las normas aplicables para el caso, se debe preferir la más favorable.

El tema planteado es trascendental, ya que cotidianamente se está desvinculando a trabajadores, constituyéndolos en grupos vulnerables económicamente hablando y no contribuyentes al desarrollo productivo. Con esta investigación se aportar con alternativas que abordan las ausencias encontradas en la legislación y la repercusión social que este problema representa.

ABSTRACT

Labor law is influenced by various factors, national and international, to respond to a latent need of society: the protection of rights. The worker being the less strong part of the relationship, his rights must be protected by regulations. In Ecuador, work is recognized as a right and social duty that must be guaranteed by the State, promoting dignity; the inalienability and intangibility of the rights is pointed out, the invalidity of contracts that stipulate otherwise and it is established that, if there is any doubt regarding the scope of the applicable regulations for the case, the most favorable one should be preferred.

The issue raised is transcendental, since workers are being separated on a daily basis, constituting them in vulnerable groups economically speaking and not contributing to productive development. With this research, we will contribute with alternatives that address the absences found in the legislation and the social repercussion that this problem represents.

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....8

1. EL PROBLEMA LEGAL DEL ROL DEL ESTADO ECUATORIANO FRENTE A LA DESVINCULACIÓN LABORAL.....10

1.1. Servidores públicos y trabajadores en el sector privado.....10

1.1.1. El mercado laboral en el Ecuador.....14

1.2. Alcance social de la protección estatal.....17

1.2.1. El Estado de Bienestar Social y la fuerza laboral.....19

1.2.2. La influencia de la protección social en la fuerza laboral ecuatoriana.....20

1.3. Régimen jurídico de terminación de la relación laboral en Ecuador.....22

2. LA ASISTENCIA A LOS TRABAJADORES DESVINCULADOS.....29

2.1. Inclusión del derecho a la asistencia del Estado.....29

2.1.1. Reinserción laboral y protección social.....31

2.1.2. Necesidad de intervención ante el riesgo de la inestabilidad.....35

2.1.3. Pilares para un pacto de cohesión.....38

2.2. Formas de protección frente a la desvinculación estatal y empresarial.....40

2.2.1. Fondo de cesantía, seguro de desempleo e indemnizaciones por despido…41

2.2.2. Manejo adecuado del ingreso estatal hacia el trabajador desvinculado.....47

2.2.3. Protección para padres o madres cabeza de familia.....49

2.3. Elementos fundamentales de una normativa laboral eficiente.....53

2.3.1. Formas de promover el empleo adecuado.....55

2.3.2. La OIT y su actuación a nivel mundial.....57

3. POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DESVINCULACIÓN LABORAL.....70

3.1. Leyes laborales y diálogo social.....73

3.1.1. Seguridad Social.....75

3.1.2. Políticas activas del mercado de trabajo.....80

3.3. Obligaciones de Estado.....84

3.3.1. Políticas de empleo.....84

3.3.2. Ubicación e identificación personas sin actividad laboral.....90

3.3.3. Seguridad social: ampliación de coberturas por desvinculación.....93

3.3.4. Apoyo al autoempleo y a la microempresa.....96

3.3.5. La capacitación a través de fuentes privadas y estatales.....98

CONCLUSIONES.....102

RECOMENDACIONES.....106

BIBLIOGRAFÍA.....112

INTRODUCCIÓN

El análisis y estudio del tema planteado es de vital importancia, ya que hablar de derecho laboral es abordar derechos inherentes a los seres humanos, los cuales deben ser protegidos de manera integral como lo manifiestan los múltiples instrumentos internacionales de los cuales el Ecuador es suscriptor, su incumplimiento no puede ser argumentado por falta de recursos o situaciones de crisis. El derecho laboral no concluye en períodos de desempleo o cese; más bien los derechos adquiridos se deberían fortalecer después de la desvinculación.

En la Constitución de la República, Capítulo sexto, Sección Tercera, se establecen las Formas de Trabajo y su Retribución, pero no consta normativa sobre la protección que se debe dar después de la desvinculación, cuando debería ser un derecho con jerarquía constitucional y, a su vez regulado por leyes orgánicas, ordinarias y demás normativa que determina el ordenamiento jurídico, cuya finalidad sea asistir al trabajador cesado.

Desde el Estado ecuatoriano no se han dado respuestas concretas frente a la necesidad del trabajador en la búsqueda de una nueva ocupación donde se ajuste su perfil, ni a la reubicación en una nueva actividad económica y tampoco se ha incluido este tema en la discusión política.

Se encuentran vigentes derechos establecidos en: el Código de Trabajo desde el año 1938 y la Ley Orgánica del Servicio Público promulgada en octubre de 2010. En estas normas no han habido cambios sustanciales conforme a la realidad de la globalización y las nuevas formas de trabajo.

Existen vacíos en el derecho laboral ecuatoriano, creándose la necesidad de estudiar y analizar hechos conforme a la realidad actual; siendo el derecho al trabajo un derecho social, se deben buscar formas de preservación en todas sus dimensiones. El reconocimiento del derecho no

solo debe enfocarse al trabajador activo sino al trabajador en etapas de despido o transición, muchas veces planificadas desde el propio Estado, aplicando leyes y políticas e inadvirtiendo sus posteriores efectos.

Por la ausencia de mecanismos de amparo en casos de desvinculación, se han generado privaciones: laborales, sociales, económicas, educativas y sanitarias, con costos elevados para el propio Estado por las múltiples necesidades posteriores que debe asumir frente a este problema. Las evidencias de este fenómeno se presentan con vulneración de derechos, limitada oportunidad de volver a enrolarse, bajo poder adquisitivo y olvido en la memoria colectiva. Esta serie de dificultades que enfrentan miles de personas en el país constituye un grupo perjudicado e invisible.

En la correcta apreciación de estos puntos, debe incorporarse necesariamente la valoración de sus beneficios. Si las empresas o el Estado invierten para que las personas obtengan un nuevo empleo, realizan una doble acción rentable a medio plazo. Por una parte, la inversión es recuperada por las empresas al aumentar su productividad y el Estado lo hace obteniendo nuevos contribuyentes. La empresa, llámese pública o privada, debería poner especial interés en el desarrollo de programas que faciliten el acceso de las personas al trabajo o la continuidad parcial de actividad una vez terminada su relación laboral.

1. EL PROBLEMA LEGAL DEL ROL DEL ESTADO ECUATORIANO FRENTE A LA DESVINCULACIÓN LABORAL

"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 vía decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado." (CRE, 2008, art. 33)

1.1. Servidores públicos y trabajadores en el sector privado

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano existe normativa que regula las relaciones laborales, la Ley Orgánica del Servicio Público, LOSEP se aplica para los servidores públicos y el Código del Trabajo rige para los trabajadores del sector privado.

Las modalidades de contratación y desvinculación laboral son regladas por los cuerpos legales mencionados, los cuales definen en distinta forma su aplicación, partiendo por lo dispuesto en la Constitución e instrumentos internacionales teniendo como denominador común el equilibrio y protección de derechos entre las partes.

El Estado garantiza derechos laborales para todos los ecuatorianos brindando mecanismos de amparo permanentes. La realidad difiere con el espíritu de la norma, volviéndose necesario el establecimiento de reglas que jurídicamente protejan a los trabajadores afectados por procesos de desvinculación. El derecho laboral continúa en períodos de desempleo o cese por las características de nuestro sistema normativo, con el establecimiento de instrumentos de asistencia y articulando esfuerzos dirigidos a la pronta ayuda a los trabajadores.

Servidores públicos:

La Constitución ecuatoriana al referirse a los servidores públicos establece que:

"Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores". (CRE, 2008, art. 229)

El artículo 4 de la Ley Orgánica de Servicio Público, señala: "Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público." (LOSEP, 2010)

La Constitución los define como las personas vinculadas a una entidad parte del Estado o sus distintas formas de descentralización, que prestan sus servicios a nombre y para la sociedad, considerándose como servidor público a cualquier individuo que brinde su fuerza de trabajo en un establecimiento público, unidad administrativa o cualquier otra entidad ligada al Estado.

La LOSEP considera a los servidores públicos como personas que realizan su actividad laboral en instituciones del Estado, encargadas de cumplir o ejercer funciones relacionadas con servicios públicos y satisfacción de necesidades del colectivo social, a través de sus actuaciones se da cumplimiento a las obligaciones que tiene el Estado para con sus ciudadanos.

De manera integral el derecho laboral ecuatoriano, considera al servidor público y sus acciones como una actividad de la administración pública, cuyo cumplimiento es asegurado y controlado por el Estado central, satisfaciendo demandas colectivas.

En el Registro Oficial Suplemento 653 del 21 de diciembre de 2015, se publica la enmienda constitucional, derogando el inciso tercero del artículo 229 que establecía que: "Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo" (CRE, 2008). Los obreros que se contrataren en adelante, se acogerán a la Ley Orgánica del Servicio Público.

Trabajadores del sector privado:

Los trabajadores se encuentran definidos en el artículo 9 del Código del Trabajo como: "La persona que se obliga a la prestación del servicio o a la ejecución de la obra se denomina trabajador y puede ser empleado u obrero." (CT, 2005)

Se reconocen a todas las personas que realizan una actividad laboral como actores productivos en todas las modalidades de trabajo, fomentando su adaptación de acuerdo a la naturaleza de la actividad productiva.

En definitiva, el trabajador es la persona que brinda sus servicios subordinada a otra persona natural o jurídica obteniendo una retribución dineraria, a cambio de la entrega de sus habilidades corporales e intelectuales.

Diferencias entre servidores públicos y trabajadores

Servidores públicos

El artículo 228 de la Constitución establece: "El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora." (CRE, 2008)

El ingreso temporal a las instituciones del Estado, es a través de la contratación ocasional, reduciéndose la posibilidad de obtener nombramiento definitivo por la poca oferta de concursos

de méritos y oposición, único método de lograr permanencia en el puesto de trabajo. La inestabilidad dentro de la administración estatal es alta, mayoritariamente los servidores públicos se vinculan a través de autoridades gubernamentales efímeras, con riesgo de desvinculación cuando esas autoridades son removidas, se da el cumplimiento del plazo de terminación del contrato o por el reemplazo por otro trabajador.

Para mejorar la remuneración existen condicionamientos direccionados hacia la jerarquía de los puestos, con limitación de convocatorias a pugnas por cargos vacantes, cuyas escalas salariales son restringidas.

Las cuarenta horas de trabajo establecidas por ley, son cumplidas sin que exista ningún tipo de exigencia fuera del horario regular.

El servidor público no recibe utilidades, obtiene lo que la ley establece como la décimo tercera y décimo cuarta remuneración, pudiendo ser mensualizada previa solicitud de la parte interesada.

Trabajadores del sector privado

Los trabajadores son vinculados de forma más dinámica de acuerdo a la necesidad de los sectores económicos requirentes. La estabilidad del trabajador está relacionada directamente con la ejecución de labores delegadas.

La inestabilidad laboral en este régimen puede darse por momentos de crisis económica, racionalización de personal, especialidad en la labor o por situaciones de caso fortuito o fuerza mayor que puedan amenazar el normal funcionamiento de los ciclos y entornos laborales.

La probabilidad de obtener un aumento de remuneración o ascenso jerárquico es mayor en este sector, siendo directamente proporcional a los resultados que el trabajador alcance en su gestión y cumplimiento de metas proyectadas.

El trabajo extra se compensa con el pago de horas suplementarias y extraordinarias, determinadas empresas no detienen su producción y extienden sus jornadas laborales y, frente a esta necesidad, se opta por una mayor remuneración.

De acuerdo a la normativa vigente los trabajadores de este sector tienen derecho a recibir utilidades provenientes de las ganancias de la empresa, una sola vez al año.

1.1.1. El mercado laboral en Ecuador

Estas unidades según Betancourt (2016), son estructuras sumamente frágiles, cambian constantemente, afectan en la elaboración de bienes y servicios además del ciclo económico.

La falta de trabajo afecta las condiciones en las que la gente vive, en donde el Estado ecuatoriano busca brindar ayudas económicas temporales a través de distintas herramientas como, el seguro de desempleo que ofrece el IESS a sus afiliados siempre y cuando cumplan los requisitos.

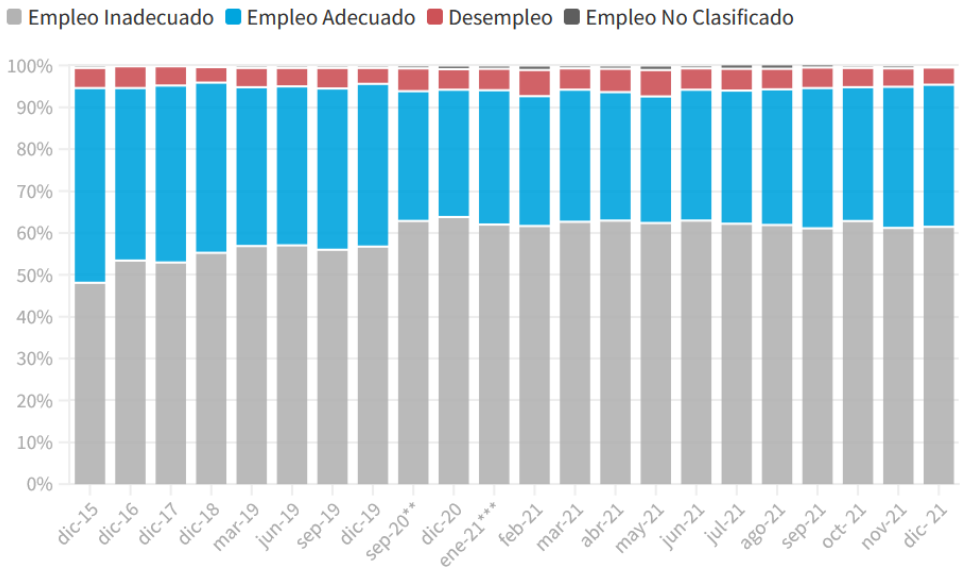
Según Bucelli (2020) "Las relaciones de trabajo se han ido diversificando, en los últimos años surgió un crecimiento importante en la producción alimenticia, de tecnologías, salud, transporte y envíos a domicilio, mientras que existe un decrecimiento en la industria de entretenimiento, compra y venta de inmuebles, construcción, moda y turismo."

Los vínculos laborales pasaron a ser versátiles por lo que el Ministerio de Trabajo en 2020 emitió 4 modos de contratación para simplificar la obtención de empleo las cuales son: contrato productivo; turístico y cultural; de emprendimiento; contrato joven y de formación. Crear relaciones laborales a través de varios tipos de contratos es un recurso que el ordenamiento jurídico brinda a los empleadores para gestionar de mejor manera los desafíos presentados y atender sus necesidades.

Haciendo un análisis del mercado y de las estadísticas sobre los modos de trabajo, la caída del índice de empleo adecuado se debe a la reducción salarial por la disminución de horas

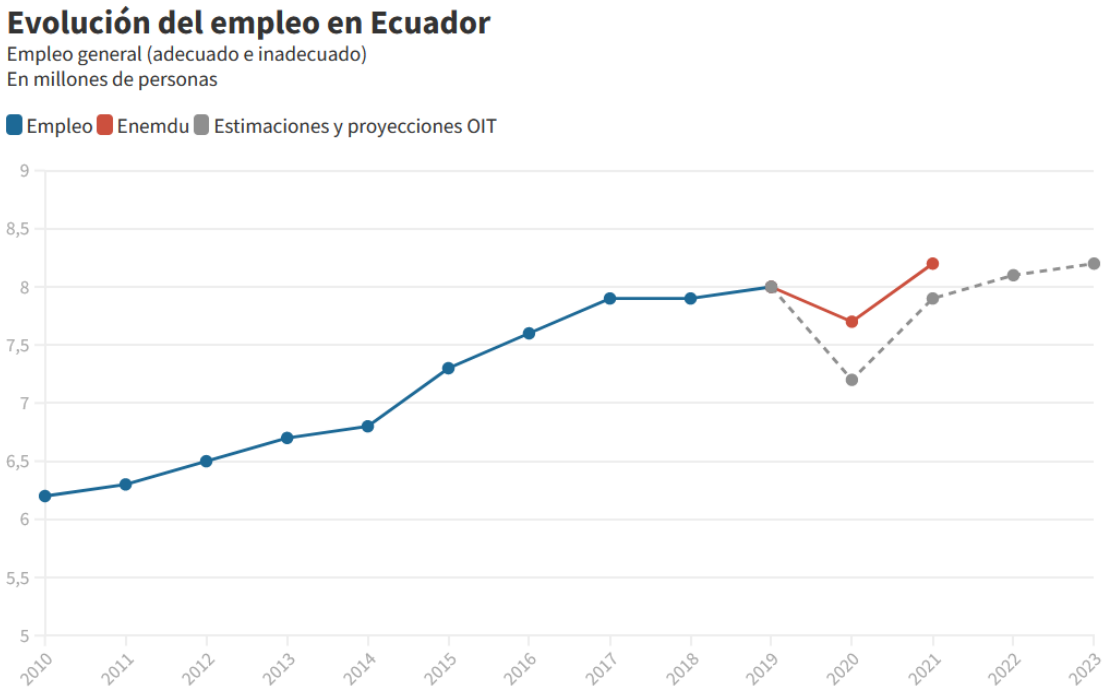
laborables por el COVID-19 y a las diferentes medidas que han tomado las autoridades como la creación de las modalidades de contratación mencionadas anteriormente.

El trabajo inadecuado en el Ecuador hasta diciembre de 2021 era del 61,5%, según la EncuestaNacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) publicada por el INEC el 24 de enero de 2022, la cual nos ayudará a retratar la composición del mercado laboral que incluye el empleo adecuado, no adecuado, empleo no clasificado y desempleo.



Si comparamos las estadísticas anteriores con las de diciembre de 2020, el empleo precario disminuyó 2,3 puntos, si lo contrastamos con 2019, nos encontramos con que el trabajo inadecuado creció 6,1 puntos. Según la (OIT, 2021) “La transición hacia el trabajo digno y formal en muchas economías en la región Latinoamericana, se revirtió. Pocos países como Perú y Paraguay han mantenido al empleo inadecuado a la baja”

Al finalizar el año post pandemia, 2021, el Ecuador registró casi 8,5 millones de trabajos, entre adecuados e inadecuados, lo cual mejoraron las estadísticas, pero aún se observa la existencia de una importante diferencia entre las personas que cuentan con empleos adecuados e inadecuados.



En el Ecuador 54 de cada 100 trabajos son inadecuados, 38 de cada 100 son generados por cuenta propia y, 76 de cada 100 personas laboran en empresas en que la nómina de trabajadores es de menos de 100. En definitiva, existe un alto índice de empleo no adecuado en el país, entendiéndose empleo adecuado según Montes (2016) como toda actividad productiva realizada para terceros, por una persona en edad de trabajar, cuya finalidad principal es generar ingresos a cambio de una retribución monetaria o en especie.

Según González, D., Giachero, S. y Delgado, S. (2012) para evaluar si el ambiente de un empleo es adecuado se parte de la premisa de las condiciones, instrumentos y normativa laboral con los que cuenta el hacedor de la política pública: ingreso y jornada laboral.

En ese sentido Gil Monte (2014) menciona que, conforme a criterios normativos establecidos en la Constitución, el Código del Trabajo y otros instrumentos orientadores, se establecen los umbrales de satisfacción mínima para los ingresos y las horas de trabajo.

La remuneración, según De laGarza (2012), se concibe como adecuada si cubre al menos las necesidades básicas del trabajador, y su familia. En términos de jornada laboral, se establece como adecuado que el trabajador destine al menos el tiempo establecido por el umbral legal (40 horas semanales). Al combinar estos elementos, el empleo será adecuado siempre y cuando, tanto el ingreso como el tiempo destinado al trabajo obedezcan a los mínimos establecidos.

Cerca de la mitad de trabajadores en el país están a la espera de ser afiliadas al sistema de seguridad social, lo que genera diferencias significativas para alcanzar el empleo adecuado.

Según el Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT (2016) El mercado laboral ecuatoriano, funciona con escenarios de dinamismo permanente, susceptibles de cambio en cortos períodos de tiempo. Para lograr condiciones de sostenibilidad en el empleo, se requiere de bases estructurales y organizacionales que orienten a este mercado laboral a su adecuado funcionamiento.

Es fundamental conocer, con exactitud, el número real de trabajadores desvinculados, en el área pública y privada. La disponibilidad de estos datos facilitará al principal actor del mercado, como lo es el Ministerio del Trabajo, tener una mirada integral del trabajo y sus condiciones para implementar las mejoras y reestructuraciones.

1.2. Alcance social de la protección estatal

Uno de los objetivos del Estado como lo establece Saponara (2008) es el de promover el empleo y establecer en su ordenamiento jurídico el amparo de trabajadores respetando su condición y dignidad humana.

La protección estatal es clave para un Estado y según Alonso (2011) este no solo consiste en el progreso, sino en el intercambio económico equilibrado con ayuda de la justa repartición de

oportunidades de mejoramiento de la vida, priorizando el cuidado de las personas que no tienen un ingreso fijo.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 2013) se refiere a la protección social como "un conjunto de intervenciones cuyo objetivo es reducir el riesgo y la vulnerabilidad de tipo social y económico, así como aliviar la pobreza y privaciones extremas."

Según el programa: El estado mundial de la agricultura y la alimentación (FAO, 2015) "La protección social incluye tres tipos de programas: 1.-asistencia social: transferencias públicas condicionales o incondicionales en efectivo o en especie, o programas de obras públicas; 2.-seguridad social: programas de afiliación que cubren determinadas contingencias que afectan al bienestar o a los ingresos de los hogares; 3.-protección laboral: proporciona subsidios de desempleo, desarrolla competencias profesionales e imparte formación a los trabajadores."

El Estado como actor en la sociedad es definido por Valencia (2015) "como el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado."

Es así que la protección social va encaminada al papel que desempeña el Estado con su soberanía manifestada en sus instituciones con la finalidad de reducir problemas sociales principalmente la pobreza.

El Estado posee desafíos en cuanto el diseño del sistema de asistencia social y políticas públicas que respondan a la dinámica económica, principalmente para las personas desvinculadas.

Según la CEPAL (2018). Los actuales métodos de protección social no han logrado solucionar los requerimientos de las personas desvinculadas, además de no disponer de herramientas frente al aumento de crisis de desempleo.

Como lo establece Weller (2009) el crecimiento de un país debe ser consecuente con:

"i) mejorar las condiciones dentro y fuera del trabajo de los grupos vulnerables; ii) asegurar el gasto social para brindar estabilidad a las políticas de protección sin afectar el crecimiento del Estado y iii) establecer regulaciones laborales que proteja derechos individuales y colectivos."

Para enfrentar estos desafíos es preciso aplicar políticas públicas en varios ámbitos: laboral, económico, productivo, tributario y social, que demanden coordinación interinstitucional para su ejecución. Hay que replantear el rol de las políticas tributarias, de empleo y económicas hasta hoy establecidas además de orientarlas hacia la generación de plazas de trabajo y protección al desempleo, a través de procesos de reasignación de impuestos, en donde se evidencie la coherente compensación con la contribución personal.

1.2.1. El Estado de Bienestar Social y la fuerza laboral

La ONU (1985) define al bienestar social en la fuerza laboral, como el ambiente cuyas condiciones físicas y psicológicas proporcionan un sentimiento de satisfacción y tranquilidad, que repercute en el bienestar familiar y social.

El Estado de bienestar es definido por Freije-Márquez (2004) como

"El conjunto de acciones realizadas por el Estado, a través de sus múltiples expresiones, en búsqueda de una mayor atención a la redistribución y bienestar de la población. La principal vía con la que cuentan los estados para la redistribución de la riqueza son los impuestos y tasas, obteniendo ingresos principalmente por patrimonio y actividades económicas con las que desarrolla políticas para el beneficio del conglomerado social."

En el Informe Trabajo en el Mundo realizado por la OIT (2014), refleja que, en un modelo de bienestar social, los costos de regulación de políticas para trabajadores son asumidas, en su mayoría, por el Estado con lo que se logra que las personas mantengan un nivel básico de vida;

con una estable producción e intercambio de recursos, transformando al Estado en un sujeto social que ordena y limita las relaciones laborales, económicas y productivas.

Según la ONU (2017) Las medidas más comunes del Estado de Bienestar en Latinoamérica son la gratuidad en los servicios de salud y educación. En el ámbito laboral las prestaciones otorgadas por el IESS a los trabajadores cesados, son hechas por cortos periodos de tiempo, lo que ocasiona desventajas para las personas que no han aportado constantemente al seguro.

Como lo establece Ugarte Vega-Centeno (2010) En países desarrollados, como los escandinavos, el Estado de bienestar aumenta su alcance a otras áreas de necesidad como extensión de beneficios laborales al entorno familiar, apoyo a emprendimientos pequeños, vivienda y necesidades de primer empleo en la juventud.

Según Torres (2019) El Estado ecuatoriano para garantizar el orden social, precisa replantear las relaciones laborales, pretendiendo alcanzar consensos, adecuando formas de equilibrio, siendo responsable de las reglas, limitaciones y campos de negociación entre grupos de trabajadores y empleadores.

Las normas, convenios,recomendaciones y declaraciones de la OIT han sido significativos para la inclusión de procesos de seguridad y salud en los sitios de trabajo, preservación de derechos adquiridos,estabilidad laboral y procesos de valoración del trabajo.

1.2.2. La influencia de la protección social en la fuerza laboral ecuatoriana

"Los planes económicos y sociales implican la reducción del gasto público, apertura al mercado internacional, desregularización y flexibilización laboral, entre otras medidas. La política social ecuatoriana focaliza su gasto hacia los sectores vulnerables y pobres, a través de subsidios focalizados, sin considerar al sector de los trabajadores desvinculados" (Acevedo 2012, p.75)

Según Márquez (2016) En lo referente a servicios salud el trabajador de altos ingresos elige el servicio privado dado el deterioro del sector público, mientras que el trabajador de ingreso medio y bajo se resigna a recibir los servicios que brinda el Estado a través del Sistema Nacional de Salud o del sistema de seguro obligatorio del IESS, situación que recalca el deterioro de los sistemas.

El sistema ecuatoriano de atención social se aleja de una política de servicio integrado en donde predomina una política reactiva a los problemas de las personas a la de una planificación por parte de los organismos estatales.

En ese sentido Rubio Arribas opina que (2013) la protección social ha transitado por varias etapas desde el mutualismo en donde los trabajadores se cuidaban unos a otros con sus propios recursos, hasta los seguros sociales obligatorios; sin embargo, estas prestaciones no son suficientes para garantizar la seguridad de trabajadores, personas desvinculadas de su actividad y quienes no cuentan con capacidad de aportación.

La Ley de Seguridad Social establece el sistema de seguridad social, a través de la creación del Seguro General Obligatorio, que brinda cobertura a quienes desarrollan una actividad económica como trabajadores dependientes o autónomos, regímenes especiales dirigido a quienes no pertenezcan a ninguno de los grupos que cubre el seguro general, y el seguro campesino que es un régimen semi contributivo que se sustenta con una pequeña contribución de la cabeza de hogar y se complementa con el aporte de los trabajadores afiliados y otros ingresos solidarios.

El inconveniente que generan los diferentes tipos de protección social en los trabajadores es la carencia de amparo a las poblaciones de bajos recursos y trabajadores informales, quienes no pueden aportar y obtener afiliación al seguro.

“La protección social en el Ecuador a lo largo de la historia, no ha correspondido a una política pública planificada, sino respondiendo a problemáticas eventuales de pequeños sectores de la población.” Cevallos Salas (2007)

Según Castillo Aguilar (2016) El Estado acertadamente proporciona varios incentivos a grupos vulnerables para el desarrollo de una vida digna, el problema con estas ayudas es que han sido desorganizadas y mal focalizadas, sin constituir una vía directa para mitigar la pobreza, siempre alejándose de políticas que incentiven el empleo y acercándose al proteccionismo elevado.

Ante la falta de cobertura de un seguro social universal, la OIT (2012) estableció el Piso de Protección Social como “un conjunto de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional, dirigidas a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.” Esta propuesta armoniza un enfoque hacia personas con bajos recursos económicos combinando acciones de protección con políticas de empleo.

Esta propuesta equilibra las relaciones entre individuos horizontalmente, en la misma situación, en cuanto a la atención de salud, educación e ingresos mínimos y, verticalmente, en la aplicación de normas para quienes más tienen.

La OIT (2017) insiste en que, países en donde los planes de protección social responden a las necesidades de todos o la mayoría de grupos, se presenta una política coordinada. El Estado deberá garantizar protecciones mínimas para todos los grupos y conforme se alcance el trabajo digno, los trabajadores se incorporarán a seguros sociales.

1.3. Régimen jurídico de terminación de la relación laboral en Ecuador

Para referirnos al régimen jurídico de terminación de la relación laboral debemos hacer la correspondiente distinción entre los mecanismos que contempla la normativa para los servidores públicos y trabajadores privados.

La terminación del contrato puede darse por causas establecidas en la ley tanto para beneficio del trabajador como del empleador, siempre que sean comprobables y causen la imposibilidad de seguir con la relación. Desde la legalidad para terminar el vínculo, se genera la oportunidad de reclamo o acuerdo para las partes.

Servidores públicos

La desvinculación es un proceso para dar por finalizada la relación entre el empleador y el servidor público, los artículos 47 y 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP establecen las causales para su desvinculación.

> "Art. 47.- Casos de cesación definitiva. - La servidora o servidor público cesará definitivamente en sus funciones en los siguientes casos:
>
> a) Por renuncia voluntaria formalmente presentada; b) Por incapacidad absoluta o permanente declarada judicialmente; c) Por supresión del puesto; d) Por pérdida de los derechos de ciudadanía declarada mediante sentencia ejecutoriada; e) Por remoción, tratándose de los servidores de libre nombramiento y remoción, de período fijo, en caso de cesación del nombramiento provisional y por falta de requisitos o trámite adecuado para ocupar el puesto. La remoción no constituye sanción; f) Por destitución; g) Por revocatoria del mandato; h) Por ingresar al sector público sin ganar el concurso de méritos y oposición; i) Por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización; j) Por acogerse al retiro por jubilación; k) Por compra de renuncias con indemnización; l) Por muerte; y, m) En los demás casos previstos en esta ley." (LOSEP, 2010, art.47)

El proceso a seguir para la desvinculación en los casos antes mencionados está el Acuerdo Ministerial 135, entre los documentos que se deben presentar están la comunicación de la renuncia,

si el cese es por esta causa, además del informe de las actividades y gestión firmado por el jefe inmediato, declaración patrimonial juramentada y el acto de entrega de bienes. Una vez presentada la documentación, es direccionada a la Unidad de Talento Humano y después al Departamento Administrativo y Financiero de la institución para el desembolso de los haberes del servidor público.

En el artículo 48 de la LOSEP se establecen las causales de destitución de los servidores públicos, entre las más aplicadas están:

"b) Abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborables consecutivos; h) Incurrir durante el lapso de un año, en más de dos infracciones que impliquen sanción disciplinaria de suspensión, sin goce de remuneración; y, m) Haber obtenido la calificación de insuficiente en el proceso de evaluación del desempeño, por segunda vez consecutiva" (LOSEP, 2010)

En el régimen de los servidores públicos es importante mencionar el artículo 143 del Reglamento de la LOSEP, de los contratos de servicios ocasionales que en el octavo inciso establece:

"Por su naturaleza, este tipo de contratos no genera estabilidad laboral alguna, no son sujetos de indemnización por supresión de puestos o partidas, incentivos para la jubilación, planes de retiro voluntario con indemnización, compras de renuncias, compensaciones por renuncia voluntaria, licencias sin remuneración y comisiones de servicio con remuneración para estudios regulares de postgrado, no ingresarán a la carrera del servicio público mientras dure la relación contractual; sin embargo, las personas contratadas deberán cumplir con todos los requisitos y el perfil del puesto exigido en los manuales institucionales y en el Manual Genérico de Puestos." (RG LOSEP, 2011)

En la normativa mencionada se evidencia una clara diferencia entre las personas empleadas bajo la modalidad de contrato ocasional y los servidores públicos con nombramiento permanente, se muestra una clara desigualdad de principios laborales universales como la estabilidad, continuidad, igualdad, equidad y no discriminación.

En la LOSEP se presentan desventajas para los servidores con contrato ocasional, debido a que en el artículo 23 se determinan derechos a favor de los servidores públicos, pero en el desarrollo de la normativa, se aclara que esos beneficios solo son para trabajadores con nombramiento definitivo.

Los contratos ocasionales son los más suscritos para los que ingresan al servicio público, sin generar estabilidad laboral. El Estado no ofrece protección post desvinculación a los removidos de su trabajo, e incumplen con las exigencias para beneficiarse del seguro de desempleo, contrayéndose sus condiciones de vida por la imposibilidad de cubrir sus necesidades esenciales por la ausencia de un ingreso continuo.

Trabajadores regulados con el código del trabajo

El ámbito privado la desvinculación laboral se da por la finalización del contrato individual, que es definido por De la Cueva (2008) como el fin del vínculo laboral dependiente y remunerado, por hechos provenientes o no de la voluntad humana, cuyo efecto es terminar con el compromiso del trabajador de brindar sus habilidades mientras que imputa al empleador el deber de pagar los haberes correspondientes en determinados casos.

El Código del Trabajo clasifica a las formas de conclusión del contrato individual en las ocasionadas por voluntad de las partes, por razones ajenas a la decisión de las partes y por voluntad unilateral.

Voluntad de ambas partes

Las causales previstas en el contrato, pueden extinguir la relación siempre que no sean contrarias al ordenamiento jurídico o constituyan abuso de derecho. El acuerdo de una causal es una condición aceptada por los intervinientes de la relación contractual, cuya materialización pone fin al vínculo. Para que estas sean válidas deben encontrarse de forma expresa y clara dentro del contrato, obedecer a leyes de la materia y ser comprobables. El contrato individual puede terminarse por las causas que se encuentran en el artículo 169 del Código del Trabajo.

La terminación por mutuo acuerdo se da cuando el empleador y trabajador mediante convenio, dejan sin efecto el contrato laboral causal que se encuentra contemplada en el artículo 169 numeral 2 del Código del Trabajo. Se reconoce la libertad y autonomía de los intervinientes para poder pactar, en cualquier tiempo, el término de su relación, siempre que este consentimiento no adolezca de vicios de error, fuerza y dolo, caso contrario será nulo.

Según De Buen Unna (2016), en el contrato de trabajo es posible establecer su duración, por lo que, si se cumple con el lapso convenido o se concluye con el objeto, este se da por terminado. El término resolutorio puede ser fijado en una fecha específica o por la conclusión de obra o servicio.

Causas ajenas a la voluntad de las partes

Según Gialdino (2017) son razones legalmente establecidas, se refieren a hechos no imputables a los contratantes. Algunos de los motivos son imprevisibles y otros, aunque sean previsibles son inevitables como la muerte de algunos de los contratantes.

El artículo 169 del Código del Trabajo establece las causales de extinción del contrato ajenas a la voluntad en los siguientes términos:

"4. Por muerte o incapacidad del empleador o extinción de la persona jurídica contratante, si no hubiere representante legal o sucesor que continúe la empresa o negocio; 5. Por muerte del trabajador o incapacidad permanente y total para el trabajo; 6. Por caso fortuito o fuerza mayor que imposibiliten el trabajo, como incendio, terremoto, tempestad, explosión, plagas del campo, guerra y, en general, cualquier otro acontecimiento extraordinario que los contratantes no pudieron prever o que previsto, no lo pudieron evitar." (CT, 2005)

Por la voluntad unilateral

El empleador puede dar por terminada la relación acogiéndose a los artículos 172 y 310 del Código del Trabajo. La disolución se genera por la irregular conducta del trabajador ya sea por indisciplina, incumplimiento de deberes y compromisos, postulados para una sana convivencia.

Las circunstancias por las que el trabajador puede concluir el vínculo se las establece en el artículo 173 del Código del Trabajo.

Visto bueno

Este es definido como un procedimiento administrativo que se presenta ante el Ministerio del Trabajo, es resuelto por un inspector quien califica la o las causales presentadas por el peticionario para extinguir la relación laboral.

Si es concedido al empleador permite terminar el vínculo laboral, libera del pago de indemnizaciones y se recupera la remuneración consignada, si se hubiera pedido la suspensión laboral. Si el visto bueno no es logrado por el empleador continua el vínculo, se puede judicializar el conflicto de intereses, el trabajador puede retomar su actividad y cobrar la remuneración consignada.

Si el trámite beneficia al trabajador, extingue la relación y le da derecho a la indemnización contemplada en el artículo 188. En caso de no acceder al visto bueno, continua el vínculo laboral y se puede optar por la vía judicial.

Desahucio

Una de las vías para terminar la relación laboral es el desahucio, según Baylos Grau y Pérez Rey (2009) es un acto jurídico unilateral por el que una de las partes intervinientes informa a la otra la decisión de terminar la relación que los une.

Dentro del Código del Trabajo el desahucio está contemplado en el artículo 184, donde se señala que el trabajador es quien expresa su voluntad de acabar con el contrato pudiendo hacerlo en forma física o por medio electrónicos, debiendo notificar al empleador con al menos 15 días de anticipación antes del cese definitivo de actividades.

El empleador debe otorgar la bonificación señalada en el artículo 185 del Código del Trabajo, que consiste en el desembolso del 25% de la última remuneración por cada año de labores, beneficio que debe conferirse, aunque la relación haya acabado por acuerdo de las partes, el empleador tiene el plazo de 15 días a partir de la notificación, para liquidar los valores que le correspondan al trabajador. Además, deberá registrar el acta de finiquito y la constancia de pago en el Sistema de Administración Integral de Trabajo y Empleo cuando se dé por terminada.

Despido intempestivo

Es la finalización infundada, unilateral y arbitraria, sin la configuración de una causa legal, del vínculo laboral por el empleador, que da derecho al trabajador a reclamar las indemnizaciones contempladas en el artículo 188 del Código del Trabajo.

La libertad de despido es argumentada por los empleadores en razón de la productividad, por lo que limitar la libertad de despido va en contra del principio de rendimiento que supone que la utilidad solo se logra bajo la premisa de contar con menos manos de obra.

Las personas que dejen de aportar al IESS, tienen derecho a solicitar servicios de salud por dos meses, retirar los valores acumulados de cesantía y percibir el seguro de desempleo durante 5 meses. La alternativa para continuar con protección del régimen de afiliación al IESS, es seguir contribuyendo con el pago de aportes mensuales, de forma voluntaria o independiente.

Es necesario que el Estado cumpla un rol más protagónico dentro de los procesos de desvinculación laboral, registro y protección de los trabajadores dentro y fuera de una actividad remunerada. Además de intervenir en la previsión del desempleo, la pronta reinserción y la protección social, con ayuda del análisis de mercados.

2. LA ASISTENCIA A LOS TRABAJADORES DESVINCULADOS

2.1. Inclusión del derecho a la asistencia del Estado.

Según Racciatti (2010) El Estado tiene como papel fundamental el de asegurar en forma equilibrada los intereses y necesidades de los habitantes, utilizando como estrategia acuerdos, ayudas y amparos frente a la inobservancia de derechos, dado que impulsar un modelo en el que no interfieran intereses de algún sector en particular, es necesario.

Debería incluirse, en la normativa laboral ecuatoriana, mecanismos estatales con mínimas prestaciones provenientes de varias vertientes, tanto públicas y privadas, que aseguren una subsistencia digna, hasta que las personas logren vincularse a nuevas plazas de trabajo, evaluando sus aptitudes y habilidades.

> "La idea de instaurar un marco regulatorio en donde las instituciones del Estado trabajen para la planificación y mejora de servicios, debe relacionarse con justicia,

> equidad, bienestar colectivo y correspondencia con el desarrollo económico y social sin descuidar su trascendental labor de garantizar el funcionamiento y control de los poderes públicos." (Porras Velasco, 2015, 112.)

Según Pérez Chávez & Fol Olguín (2019) El poder legislativo en el apartado de bienestar social desempeña un papel importante sosteniendo la democracia y formando un aparato normativo bien delineado, para la convivencia de las personas. Este proceso debe advertir y atender a las instituciones que brindan servicios sociales, además de la intervención de la población especialmente de trabajadores despedidos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015) dice que a partir de los 2000 la mayoría de autoridades de la región, dejaron a un lado el concepto de política social residual, la cual consiste en una cobertura paliativa y no preventiva, incrementando el gasto social e introduciendo innovaciones en lo referente a la protección social.

Las propuestas y cambios que han hecho los gobiernos han ayudado al progreso en las condiciones de vida, implementando de planes de disminución de pobreza enfocados al fortalecimiento de capacidades, fomento de asistencias de pensiones a personas desempleadas, incremento de acceso a la salud e incentivando al trabajo digno. (Ponzio, 2015)

Carbonell (2001) "El segmento poblacional en desocupación está convencido de que existe desigualdad y que los recursos económicos se distribuyen entre pocos actores, lo que genera desconfianza y duda ante las instituciones estatales y representantes políticos formando la idea de democracia de baja calidad"

El debilitamiento económico se agrupa en países vendedores de materias primas como el Ecuador, en donde los desafíos en materia de inclusión social y sus efectos en la consolidación del Estado de bienestar persisten y se complican.

Según el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales y el Banco Mundial (CEDLAS, 2018) la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe es solo superada por África Subsahariana, una zona infestada de guerras, conflictos armados y hambrunas.

El Estado debe asegurar de forma igual y continúa determinados servicios, considerados esenciales, esta noción de protección y seguridad de las personas es equivalente al principio de cohesión social que según lo establece (Esposito, 1985) cuanto más identificada, solidaria y unida es una sociedad, el trato entre sus miembros será mucho más armónico.

> En el apartado laboral, la igualdad se expresa y se instrumenta a través de derechos que son la herramienta que otorga el Estado para reequilibrar posiciones sociales, que por diferentes circunstancias no surten el efecto deseado. Esta noción de justicia distributiva se perfecciona con la inclusión económica y diálogo social, para eso es necesario mejorar los lineamientos de producción. (Paredes, 2006, p. 53)

El diseño de la seguridad social responde a un trabajo formal y idoneidad de contribución. Los que se desempeñan en la informalidad no gozan de protección, a menos que lo hagan en forma voluntaria.

La asistencia estatal debe ser garantizada para los que integran grupos vulnerables como aquellas que se encuentran trabajando en la informalidad, madres y padres de familia cabezas de hogar sin un trabajo fijo y personas adultas mayores que no cuentan con una pensión que les ayude a vivir dignamente.

2.1.1. Reinserción laboral y protección social

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019) independientemente de los diferentes diseños y características de amparo social es evidente la interrelación entre la actividad laboral y la protección social, que se exterioriza en la calidad de vida. En los escenarios en los que

prevalece el empleo inadecuado, la asistencia social resulta insuficiente con beneficios limitados o deficientes.

El mercado laboral ecuatoriano, como hemos visto, se caracteriza por la inestabilidad y altos índices de empleo inadecuado, lo que se traduce en que los seguros de desempleo sean insuficientes para solucionar los problemas de los ciudadanos.

Según Neves Mujica (2009) La mejor vía para generar empleo suficiente, formal y digno con todas las prestaciones que establece la ley, es mediante un crecimiento económico sostenido, es decir que para que el trabajo de calidad crezca en sincronía con la productividad, el apartado económico debe aumentar por encima del índice de crecimiento laboral. Esta es la mejor forma para reducir tanto el desempleo, la informalidad y en general el trabajo inadecuado.

La asistencia social ampara a trabajadores y a su círculo familiar para afrontar las diferentes crisis de salud y protegerse cuando se encuentren en una edad avanzada. Siendo importante para impulsar el capital humano, permitiendo a la población mantenerse sana.

La generación de empleo es un elemento central del Proyecto de Capital Humano (PHC) impulsado por el Banco Mundial (2017) ya que "comprende los conocimientos, las habilidades y la salud que las personas acumulan a lo largo de su vida y que les permiten desarrollar su potencial como miembros productivos de la sociedad. Con el desarrollo del capital humano podemos poner fin a la pobreza extrema y crear sociedades más productivas."

El Ecuador ocupa el puesto 66 según el Informe sobre el Desarrollo Mundial (BM, 2021) que mide la productividad máxima de los individuos con referencia en su educación y plena salud, mencionando que la inversión del Estado en el fomento del trabajo no ha generado resultados favorables en el crecimiento económico.

La coordinación entre los Ministerios de Trabajo y de Inclusión Económica y Social e instituciones conexas es importante para potenciar políticas preexistentes de creación de empleo, así mismo es necesario contar con mecanismos de identificación de la demanda de posibles trabajadores en sistemas de registro social de los que debería encargarse el Ministerio del Trabajo. En este proceso de articulación es necesaria la coordinación entre los sectores político, económico y social.

Según Monroy Cabra, M. (2015) existen cuatro áreas relacionadas con la oferta de empleo en las que existen posibilidades de implementar políticas de trabajo y apoyo al sector productivo. La primera se refiere a la competitividad, la cual puede aumentarse mediante la ampliación de la productividad con más plazas de trabajo, invitando a las personas a una pronta reinserción laboral, inversión en tecnología, capacitación y compensaciones salariales para los trabajadores.

El segundo punto es el gasto de la recaudación tributaria, las medidas para la producción de trabajo deben apoyarse en la recomposición del gasto diversificando, el desarrollo de nuevos mercados y actividades, con estímulos fiscales, consistentes en condonaciones sobre el impuesto a la renta, cuando mantengan o aumenten las plazas de empleo para sus trabajadores.

La tercera corresponde a la inversión pública y privada, debido a que esta última respondería rápidamente a incentivos, como la agricultura, turismo y construcción que generan oportunidades laborales en cortos periodos de tiempo permitiendo que la gente encuentre se vincule a una labor de manera dinámica.

Finalmente, las políticas estatales dirigidas a reducir el riesgo país son un pilar fundamental, ya que, con esta reducción, se atrae a la inversión extranjera además de fortalecer su imagen en el exterior viéndose confiable y seguro.

Existe la necesidad de afrontar la situación de la falta de empleo, asegurando un ambiente de mayor seguridad y confianza en el sistema laboral ecuatoriano, que permita enfrentar los riesgos de algunas condiciones sin caer en el desamparo o abandono. Las respuestas a las problemáticas individuales y colectivas no deben limitarse a la aplicación de normas que no se compadecen con la realidad de los tiempos.

En ese sentido Martínez (2018) manifiesta que lograr que el Estado mejore su tarea de generación laboral es circunstancia imprescindible para mejorar el bienestar, pero insuficiente, se debe planificar y completar los vacíos jurídicos existentes en el sistema e incentivar políticas públicas.

La desvinculación asistida es definida por López-Mena (1997) como "un proceso de cambio, mediante el cual una persona realiza una transición desde una organización a otra, con la asistencia de un equipo multidisciplinario en el que tiene protagonismo el Estado y el sector privado." Esta iniciativa es entonces, un proceso de asesoría, apoyo y formación de trabajadores despedidos para encontrar una nueva actividad laboral de calidad en el nivel y condiciones similares o mejores a la anterior, en el menor tiempo posible.

La desvinculación asistida y recolocación en otra actividad es una alternativa viable que se puede aplicar en el Ecuador para garantizar el trabajo y la protección social, mitigando el impacto del despido.

Los valores de financiamiento para este programa serian adquiridos con el aporte de los empleadores, trabajadores y el Estado, los empleadores tendrían beneficios e incentivos tributarios consistentes en exoneración de pago de impuestos y tasas para ayudar al desarrollo y fomento del empleo los trabajadores ayudarían a sus semejantes y el Estado tendría menos gastos en las dificultades que produce el desempleo.

2.1.2. Necesidad de intervención ante el riesgo de inestabilidad

> "La inestabilidad laboral se presenta como una situación de malestar generadora de estrés para el trabajador en su ámbito laboral y que puede desembocar en una serie de incidencias en la salud física y psicológica de quien la percibe además que puede afectar directamente a su círculo de relaciones sociales, y familiares." (Montaña, M. Soto, L. y Vargas, C., 2020, p. 8)

Así mismo la inestabilidad es definida como "una afectación a la libertad de trabajo en su faz de salida, la cual implica la facultad que tiene el empleador de despedir a sus trabajadores de manera simple y sin ningún trámite adicional." (Llique, 2015)

La inestabilidad y la posibilidad de perder el trabajo se originan más allá del mercado y la seguridad social, ya que la incertidumbre de pérdida de empleo genera afectaciones económicas y también psicológicas, es necesario identificar y anticipar los posibles problemas en el ámbito laboral como en el financiero y social asimismo conducirse al origen de ellos para su solución.

Según Marcel y Tokman (2001) La política fiscal y en particular el manejo de los ingresos del Estado con destino social debe ser ordenada de acuerdo a la evolución de los recursos a largo plazo, lo que permite disminuir los efectos de corto plazo.

Un ejemplo de lo anterior, es el caso de Chile que desde el año 2000 introdujo metas en la recolección de tributos lo que permitió destinar más recursos a la inversión social. Esta vía ha servido para dar más crecimiento y reducir la inestabilidad económica.

Según Leibovich (2007) La inestabilidad laboral impacta negativamente en el trabajador por medio del malestar, sobre todo si existe un desajuste entre el nivel de instrucción y la tarea que realiza. El riesgo de inestabilidad y el despido de las actividades laborales son factores psicosociales que provocan estrés y tensión en el comportamiento y rendimiento.

El trabajo digno se caracteriza por ser una labor en donde se garantiza la igualdad con prestaciones legales y apropiada remuneración que permita vivir al trabajador y su familia en condiciones decentes, cubriendo sus necesidades básicas. Méndez Cruz, J. (2009)

> La perspectiva enfocada en el desarrollo propone una relación entre el crecimiento, entendido como el avance tecnológico, equidad y bienestar social. Los países comienzan a entrar en una profunda crisis, debido a que el empleo bien remunerado y estable ha dejado de ser una figura cierta y alcanzable para la mano de obra disponible. Jaramillo, J. (2011)

Según Gutiérrez Magaña, H. (2017) En los años 80 los países sudamericanos tuvieron una fuerte crisis económica en la que se aplican reformas sociales, políticas y económicas que tenían como objetivo la mejora en la macroeconómica y competitividad, teniendo como base la disciplina tributaria, libertad de comercio y la inversión privada para la generación de empleos y ayudas a las personas de grupos vulnerables en donde se incluía a personas desempleadas.

El mercado laboral ecuatoriano posee crecientes niveles de desocupación y subempleo caracterizado por la propagación de empleos transitorios. Esta concurrencia de irregularidad laboral eleva la percepción de incertidumbre con respecto a la posibilidad de viabilizar su proyecto de vida.

Según Delgadillo, L., & Lucero, M. (2005) La intervención ante la inestabilidad laboral debe ser guiada por principios, objetivos y procesos adecuados que permitan responder a situaciones particulares, como la desvinculación, de tal forma que esta intervención sea una solución concreta.

Esta iniciativa debe ser consecuente con la dignidad individual de los trabajadores, además de la promoción y capacitación de sus habilidades de tal manera que se aumente el capital humano

en caso de que ya no se cuente con ellos, esta intervención debe ser encaminada a la eficiencia del empleador.

En ese sentido Ramírez, A. (2013) establece que aun cuando el riesgo de inestabilidad es negativo, la manera en que se da y las consecuencias posteriores son las que definen el verdadero impacto que este va a tener.

El registro de las personas desempleadas, debe hacerse en el Ministerio del Trabajo, siendo esta información vital, para conocer la población que está en esa situación, sino para tener una valoración estadística de las cualidades personales y profesionales que los trabajadores ofertan y su ubicación.

Como lo señala Carrillo, S. (2007) los fundamentos que se toman en cuenta para la desvinculación laboral son: el bajo desempeño, irrespeto a los estándares de comportamiento, falta de habilidad o preparación para el empleo y recorte de personal. La mayoría de estas razones son cuestiones que no pueden ser objetivamente medidas o determinadas, por lo que la intervención del Estado con soporte técnico y jurídico previo es fundamental.

La inestabilidad laboral y riesgo de despido son sucesos que empeoran con el aumento de edad de los trabajadores, por lo que se debe incorporar evaluaciones frecuentes de satisfacción a trabajadores y empleadores.

La estabilidad dentro del trabajo es un derecho que permite la conservación del trabajo y por tanto la satisfacción de necesidades. Así mismo beneficia al Estado porque por medio del empleo cumple con sus objetivos políticos, económicos y sociales, alivianando los gastos que el desempleo acarrea.

2.1.3. Pilares para un pacto de cohesión

La cohesión social es definida por Buil, García y Pons (2011) como un ideal de comunidad, equidad, inclusión y bienestar en un ambiente de constantes transformaciones y globalización que cambian el comportamiento de los sujetos en razón de competitividad provocando fragmentación de sectores y debilitamiento. Por tanto, la cohesión social es una forma de integración de actores en un sistema de esfuerzos y recompensas en igualdad de participación.

> Según Weissberg (2004) "La ventaja de lograr la cohesión social es en primer lugar la vinculación de dimensiones de la realidad que por lo general se mueven por carriles distintos: la política y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad; las sinergias entre equidad y legitimidad política; la transmisión de destrezas y el empoderamiento de la ciudadanía; las transformaciones socioeconómicas y los cambios en la interacción social; las variaciones económicas y los cambios en la individuales; la promoción de mayor igualdad y mayor reconocimiento de la diversidad; las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia".

En ese sentido Bianchi, A. (2015) establece que la eficacia de la cohesión social tiene como base la ayuda de la valoración del comportamiento, seguridad en las instituciones del Estado, aceptación y respeto de normas claras, así como la participación en espacios de reflexión de los actores sociales.

Según Veintimilla, L. (2010) En el Ecuador no ha existido un sistema coherente y organizado para estimar los niveles de conexión social, cosa que sucede en un gran parte de Latinoamérica, por lo que es imperativo crear una modalidad de compilación acerca de las carencias de los colectivos, para de forma participativa, buscar su inmediata solución.

El fin de los pilares de adherencia social es implementar un enfoque que conduzca a su aplicación. Como establece Reyes, P. (2016) El primer pilar es la necesaria inclusión de la rápida inserción laboral, condicionada a un mercado laboral lo suficientemente competente y armónico que brinde seguridad y confianza tanto para empleadores como trabajadores, además de una efectiva integración a la economía y sociedad.

El segundo apartado tiene como base la protección social estatal como garantía de amparo en tiempo de incertidumbre e inestabilidad económica, política y social, encaminada a quienes carecen de ella, como los desempleados o trabajadores informales.

Las políticas estatales de fomento del empleo a través de proyectos de trabajo directo, son el tercer pilar, reduciendo el desempleo. Este pilar debe ser ejecutado por el propio estado central o por gobiernos autónomos provinciales y municipales, a través de inversiones específicas como la construcción y mantenimientos de infraestructura pública. Por último, está la responsabilidad de contribución tributaria para el financiamiento de las necesidades de protección social, reinserción laboral y fomento de empleo sin influir en la sostenibilidad del crecimiento económico.

Un prototipo de manejo de protección y cohesión social eficiente, según Crispo y Gulear (2014), debe incluir además de los elementos mencionados el establecimiento de las fuentes de recursos, fortalecimiento institucional para la administración y el reconocimiento de derechos.

El desempleo, enfermedades y vejez son elementos que se deben considerar al pensar en los individuos. El suministro de financiamiento de las distintas intervenciones sociales es una arista de lo que es la cohesión social.

Como lo establecen Huber & Stephen (2004) la protección no debería funcionar únicamente a través de contribuciones, sino que requiere transferencias de los que más tienen a los que menos tienen, o de grupos de menor a mayor riesgo fomentando la solidaridad entre iguales,

enunciado que coincide con lo que dice la CEPAL (2006), en donde reconoce que el diseño de una protección social, fundada en el Estado de bienestar debe basarse en la "sociedad del trabajo" definida como un factor vital que ayuda a la productividad, sustento, crecimiento y funcionamiento económico, equilibrando incentivos y solidaridad.

Según Muniain (2014) la dinámica del mercado ecuatoriano genera un elevado número de dependientes de un solo trabajador, a lo que se agrega que el Estado no cuenta con grandes recursos, generando una brecha entre la cantidad de personas que se benefician del gasto social y otras que necesitan acceder al mismo, especialmente las madres y padres de familia.

En definitiva, como los establece Reyes, P. (2016) El Estado ecuatoriano ha respondido a las problemáticas laborales de manera lenta, fragmentada y en ocasiones equivocada, lo que exige una nueva arquitectura que maneje a la situación, necesidades y problemas de los ciudadanos, partiendo de la empatía, unión y sentido de pertenencia.

2.2. Formas de protección frente a la desvinculación estatal y empresarial

En el Ecuador la legislación laboral está orientada hacia la estabilidad de las labores. El IESS tiene la obligación de proveer de un determinado beneficio cuando un ex trabajador lo solicite, lo que ayuda a las personas a cubrir sus necesidades a corto plazo, pero afecta sus intereses a largo plazo.

> La existencia de prestaciones por despido tienden a ser punto de partida para conflictos laborales, debido a que en ocasiones se estimulan los despidos e incentivan las renuncias con el fin de prescindir del gasto fijo, como las remuneraciones. Los trabajadores de igual manera muchas veces presionan su desvinculación para acceder a estas prestaciones, generando efectos no deseados sobre el mercado y movilidad laboral. (Pedroza, R. y Villalobos, G. 2009, p.67).

El seguro de desempleo es el sustituto de ingresos, estabilizador en periodos de crisis. Los países que cuentan con este beneficio son capaces de potenciar repuestas a estas crisis temporales.

Según Destro (2012) Los sistemas de seguro de desempleo son esenciales para la obtención de una entrada durante los ciclos de contracción y sustento de actividades de búsqueda de trabajo.

Narváez, E. y Totoy, L. (2016) La introducción de esta figura en países latinoamericanos como el Ecuador es novedosa y su cobertura es limitada a trabajadores con empleo formal, cumpliendo con la ayuda a los trabajadores, pero no existe un avance del mecanismo, para los grupos no aportantes como los trabajadores informales que también pasan por periodos de ausencia de actividad.

Se debe mencionar que el grupo de trabajadores informales paga impuestos fijos como el RISE, que es un régimen impositivo simplificado de inscripción voluntaria que reemplaza el pago del impuesto al valor agregado y a la renta con cuotas mensuales, tenga o no actividad económica. Sin embargo, no recibe ningún beneficio cuando su trabajo se detiene, aunque paguen tributos.

2.2.1. Fondo de cesantía, seguro de desempleo e indemnizaciones por despido

Fondo de cesantía

Es reconocido como parte de la seguridad social de la que son beneficiarios los trabajadores y es una contingencia que pueden obtener los afiliados al IESS, según lo establecido en la Ley de Seguridad Social:

> "La falta de ingresos provenientes del trabajo de un empleado u obrero o servidor público, afiliado al IESS, siempre que: a. El afiliado no haya abandonado voluntariamente su trabajo; no se entenderá abandono voluntario la firma de un Acta de Finiquito; b. La terminación de la relación laboral haya sido resuelta unilateralmente por el empleador; c. La permanencia en el trabajo supere los doce

(12) meses; y, d. El afiliado cesante no tenga acceso a recibir otras prestaciones del IESS" (LSS, 2001)

Este fondo es destinado para situaciones de desempleo. Se computa de acuerdo al valor acumulado en la cuenta individual del afiliado y se financia con el 2 por ciento del aporte mensual del trabajador.

Este fondo es acumulado en el IESS, con la finalidad de que, al culminar la relación laboral con el empleador, exista un sustento económico que les permita a los afiliados mitigar el impacto de la pérdida de empleo o mantener una reserva de ahorros. Los valores se encuentran consignados en las cuentas de los afiliados, es decir, esta prestación permite el retiro de los fondos de cesantía acumulados en la cuenta del afiliado cumpliendo los requisitos mencionados en la ley.

Desde marzo de 2016 y de conformidad a la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, en el Capítulo III sobre la Cesantía y Seguro de Desempleo, surge una nueva modalidad respecto a la composición del Fondo de Cesantía a través del 2% de la remuneración mensual del trabajador.

Estos fondos se descuentan de los roles de pago de los trabajadores, que van a cuentas personales de ahorro. Al terminar su relación laboral, sea por renuncia, jubilación o alguna otra causa, los empleados se acercan al fondo de cesantía para pedir que les devuelva lo ahorrado.

Seguro de desempleo

Según la Ley de Seguridad Social 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."

Es la prestación de la que son beneficiarios los afiliados al IESS que pierden su empleo, se financia con aportes del 1% de la remuneración que se destinan a un fondo solidario. Los requisitos para acceder a estos fondos establecidos por el Reglamento General del Seguro de Cesantía y Seguro Desempleo en artículo 16 son:

> "a.- Acreditar al menos 24 aportaciones acumuladas y no simultáneas en relación de dependencia de las cuales al menos 6 deberán ser continuas e inmediatamente anteriores a la contingencia; b.- Encontrarse en situación de desempleo por un período no menor a 60 días; y, 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." (RSCD, 2016)

El seguro de desempleo es un seguro proporcionado por el IESS para las personas que han perdido su trabajo. Desde el año 2016 el IESS otorga este seguro al cual acceden las personas afiliadas con un mínimo de 24 aportaciones, y cual consiste en otorgar cuotas económicas durante los 5 meses posteriores a la pérdida de empleo, en donde el solicitante recogerá el 70 por ciento del salario básico a la fecha de la desvinculación.

El IESS ofrece la oportunidad de combinar el seguro de desempleo más la cesantía y adicionalmente cuando se cumpla el quinto mes acceder a los fondos de cesantía. Si los valores del fondo de cesantía no cubren el seguro en su totalidad, el solicitante recibirá el saldo disponible en la cuenta de cesantía. El seguro de desempleo termina cuando el trabajador ingresa a una nueva actividad laboral o cuando se cumpla el tiempo establecido de 5 meses.

Los desempleados que hayan sido afiliados al IESS tienen dos maneras de contar con recursos económicos en el lapso de tiempo en el que se reinsertan al mercado laboral, que son el fondo de cesantía y el seguro de desempleo o únicamente el seguro de desempleo.

Indemnizaciones por despido intempestivo

El despido intempestivo según Masabanda, G. (2008) consiste en la brusca terminación del vínculo laboral que se resume en toda finalización por parte del empleador.

Según Morazzani, W. (2016) el despido es la privación de la ocupación, o trabajo por voluntad unilateral del empleador que da derecho al trabajador a indemnización.

En ese sentido Molina, M. (2013) precisa a esta modalidad de despido como la finalización laboral de forma súbita, violenta, sin aviso y sin respetar causales del Código de Trabajo, acciones que sancionan económicamente al empleador.

Adicionalmente Marconi, L. (2017) se refiere a este como una situación injusta utilizada por el empleador para consumar el contrato, esta desvinculación se da sin causa legal y sin el procedimiento correcto.

El despido intempestivo no es una causa legal de terminación de la relación laboral por lo que no se encuentra prevista en el artículo 169 del Código del Trabajo. Por ser un despido unilateral, ilegal y arbitrario que lesiona a la conservación del trabajo, la ley regula los efectos que el despido va a tener, los cuales son principalmente indemnizatorios.

Las indemnizaciones por despido están en el artículo 188 del Código del Trabajo, en donde el monto máximo es de 25 meses de remuneración.

El mandato constituyente número 4 establece que:

> “Las indemnizaciones por despido intempestivo, del personal que trabaja en las instituciones señaladas en el artículo 2 del Mandato No. 2, aprobado por la

> Asamblea Constituyente el 24 de enero de 2008, acordadas en contratos colectivos, actas transaccionales, actas de finiquito o cualquier otra forma de acuerdo o bajo cualquier denominación, que estipule el pago de indemnizaciones, bonificaciones o contribuciones por terminación de relaciones individuales de trabajo, bajo la figura de despido intempestivo, no podrán ser superiores a trescientos (300) salarios básicos unificados del trabajador privado." (MC4, 2008)

Además de las indemnizaciones antes descritas existen casos donde se tiene derecho a indemnizaciones especiales gracias a la aplicación de principios constitucionales y laborales.

Monesterolo (2018) menciona que en el Ecuador existen indemnizaciones generales y especiales. Dentro de las primeras el monto máximo para los trabajadores del sector privado es según el artículo 188 de 25 meses de remuneración. En las indemnizaciones especiales existen diferentes tipos para situaciones puntuales como el embarazo, enfermedad, sindicalismo las cuales se establecen según cada caso en particular.

Dentro del grupo de las indemnizaciones especiales están las contempladas en el artículo 187 en donde se habla sobre los dirigentes sindicales refiriendo:

> "El despido intempestivo de la trabajadora o el trabajador miembro de la directiva de la organización de trabajadores será considerado ineficaz. Esta garantía se extenderá durante el tiempo en que el dirigente ejerza sus funciones y un año más y protegerá, por igual, a los dirigentes de las organizaciones constituidas por trabajadores de una misma empresa" (CT, 2005)

El artículo 233 en lo referente al contrato colectivo se señala que:

> "Presentado el proyecto de contrato colectivo al inspector del trabajo, el empleador no podrá despedir a ninguno de sus trabajadores estables o permanentes, mientras

> duren los trámites previstos en este capítulo. Si lo hiciere indemnizará a los trabajadores afectados con una suma equivalente al sueldo o salario de doce meses, sin perjuicio de las demás indemnizaciones previstas en este Código o en otro instrumento." (CT, 2005).

El artículo 179 en lo referente al contrato colectivo establece que:

> "Si el empleador se negare a recibir al trabajador en las mismas condiciones que antes de su enfermedad, estará obligado a pagarle la indemnización de seis meses de remuneración, aparte de los demás derechos que le correspondan. Será, además, de cargo del empleador, el pago de los honorarios y gastos judiciales del juicio que se entable." (CT, 2005)

La normativa laboral en torno al caso de la trabajadora embarazada está en el artículo 154 y 195.1 que determinan que: "Salvo en los casos determinados en el artículo 172 de este Código, la mujer embarazada no podrá ser objeto de despido intempestivo, desde la fecha que se inicie el embarazo" y "Se considerará ineficaz el despido intempestivo de personas trabajadoras en estado de embarazo o asociado a su condición de gestación o maternidad, en razón del principio de inamovilidad que les ampara." (CT, 2005)

En el caso de las asociaciones de trabajadores la normativa laboral en el artículo 452 menciona que:

> "Salvo los casos del artículo 172, el empleador no podrá despedir a ninguno de sus trabajadores, desde el momento en que éstos notifiquen al respectivo inspector del trabajo que se han reunido en asamblea general para constituir un sindicato o comité de empresa, o cualquier otra asociación de trabajadores, hasta que se integre la primera directiva."

Además, el artículo 455 se refiere a las asociaciones en los siguientes términos: "El empleador que contraviniere la prohibición del artículo 452 de este Código, indemnizará al trabajador despedido con una suma equivalente al sueldo o salario de un año." (CT, 2005).

2.2.2. Manejo adecuado del ingreso estatal hacia el trabajador desvinculado

Según el Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador los ingresos estatales son:

> "Los recursos que obtiene el Estado por la recaudación de tributos como el Impuesto a la Renta, el IVA; por la venta de bienes, como del petróleo y sus derivados; transferencias y donaciones que se reciben; el resultado operacional de las Empresas Públicas entre otros. Todos estos ingresos se destinarán para cubrir las obligaciones contraídas para la prestación de bienes y servicios públicos." (MEF,2022)

En ese sentido, Gil, S. (2015) se refiere a los ingresos estatales como:

> "Los ingresos de un Estado se conocen como ingresos públicos y se generan a partir del cobro de impuestos, la venta o alquiler de propiedades, la emisión de bonos y las utilidades de las empresas públicas, entre otras actividades. Estos ingresos permiten el desarrollo del gasto público."

Como los establece López, (2017) el gasto social es aquella parte de los recursos estatales destinada a satisfacer necesidades básicas de sus ciudadanos siempre con un enfoque de desarrollo y vida digna. Estos recursos sirven como instrumento de disminución de pobreza. El gasto social está destinado principalmente a alimentación, salud básica, educación y vivienda.

Girondella (2014) define al gasto social como: "Parte de las erogaciones públicas destinadas al financiamiento de servicios sociales básicos. Según la clasificación propuesta por la

Organización de las Naciones Unidas, son los gastos en educación, salud, seguridad social, vivienda, deportes y otros de características similares."

Según Székely, M. (2006) el gasto social depende de dos factores que son: la estructura del mercado, en el que solo los trabajadores aportantes a la seguridad social acceden a servicios. Lo que puede cuantificarse contrastando el número de trabajadores formales con el de personas que no tienen un trabajo formal como los son los jóvenes, desempleados, trabajadores informales y adultos mayores.

El segundo aspecto que plantea Székely, M. (2006) para el manejo adecuado de las finanzas públicas es la gestión de tributos, los cuales no solo permiten al Estado cubrir las necesidades de grupos vulnerables, sino que generan recursos para la aplicación de políticas públicas de carácter social además de proporcionar bienes y servicios públicos.

Según la SeriePolíticasSociales, N.º 128 (LC/L.2643-P) En América Latina (2017)

> "La carga impositiva asciende en promedio a 17% del PIB, porcentaje muy inferior al 41% de la Unión Europea, y el 26% de Estados Unidos. Estos datos demuestran que en Latinoamérica no se ha alcanzado equidad distributiva, sino que las desigualdades han crecido."

En ese sentido Sojo, A. (2004), nos plantea que los sistemas sociales tienen efectos regresivos lo que no permite una correcta repartición de riquezas derivada de las interacciones económicas. Los sistemas de cargas tributarias cargados de impuestos indirectos, así como beneficios y exoneraciones destinadas a sectores de ingresos elevados no ayudan a alcanzar la igualdad. Existe contraposición en países desarrollados, cuyos impuestos muestran un modelo en donde se plasma de mejor manera los aportes al fisco con la inversión social.

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004) El nivel de imposición tributaria en América Latina y el Caribe es inferior, en más o menos un tercio. Lo que implica que las cargas tributarias deberían ser superiores. El mayor ingreso de recursos financiaría el gasto social de los estados.

Según Ocampo, J. (2012) debe haber correspondencia entre recaudación y gasto social para facilitar la ejecución de políticas de reserva de recursos en periodos de bonanza y de gasto en periodos de crisis, mitigando efectos negativos y dando la sensación de mayor estabilidad y seguridad.

Adicionalmente la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2015) plantea que: la repartición de recursos debe darse observando el principio de universalidad de la política social, mediante estructuras que superen barreras de exclusión. Además de establecer que, si se realiza una incorrecta predicción de valores fiscales, se corre el riesgo de sacrificar la calidad de los servicios, generando un resultado negativo, desconfianza e impacto en la unión social.

2.2.3. Protección para padres o madres cabeza de familia

Según las Naciones Unidas (1994): "Una familia monoparental es una variación de la familia nuclear de un solo adulto, compuesta por una madre o un padre y uno o varios hijos."

Adicionalmente la Comisión de la Comunidad Europea (1989), plantea que este tipo de familia es aquella formada por un progenitor que, sin convivir con su cónyuge, convive al menos un hijo dependiente.

"La familia es una institución social compleja y no una simple reunión de individualidades separadas o aisladas, por lo que debemos protegerla, atendiendo al interés superior de esta y no enfrentar los intereses de sus integrantes, sino armonizarlos." (De la Fuente, F. 2012)

Según Pérez Berrios, F. (2016), la familia es el núcleo de la sociedad y merece un cuidado especial, yendo escalonadamente desde la Constitución hasta los diferentes tipos de cuerpos normativos. La protección consiste entonces en establecer un vínculo de respeto, solidaridad y ayuda mutua, en donde se efectúen derechos y deberes de sus integrantes. Entre los derechos que toman un papel importante están los de educación y salud.

La familia es definida por la Constitución ecuatoriana como:

> "Artículo 67.- Se reconoce la familia en sus diversos tipos. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Estas se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes." (CRE, 2008)

Además, el Estado reconoce y garantiza la protección a madres y padres cabeza de hogar en los siguientes términos:

> "Para proteger los derechos de las personas integrantes de la familia:
>
> 4. El Estado protegerá a las madres, a los padres y a quienes sean jefas y jefes de familia, en el ejercicio de sus obligaciones, y prestará especial atención a las familias disgregadas por cualquier causa." (CRE, 2008, art. 69)

Aquellos padres o madres en cuidado de uno o más niños tienen dificultades en ascender en diferentes cargos y suelen laborar en jornadas reducidas o extendidas por la carga de responsabilidades que tienen. Este tipo de estructuras familiares están expuestas a mayores factores de vulnerabilidad y desigualdad. (FOESSA, 2019)

Los hogares uni parentales, encabezados mayoritariamente por mujeres, experimentan las tasas de riesgo de pobreza más altas. Las estadísticas de pobreza en niños que viven con un solo

padre son superiores a la tasa media de pobreza infantil por lo que su intervención es necesaria. (Malgesini, 2019, p. 45-46).

> "Las familias adoptan como otros actores sociales cambios constantes en su estructura, composición, funciones, actitudes y expectativas. Los nuevos modelos de familia, la feminización de la pobreza, las desigualdades de género, el envejecimiento de la población, crecientes tasas de dependencia, entre otros factores, plantean el abordaje desde las administraciones públicas del diseño y sostenibilidad de políticas sociales orientadas a la atención y protección de las familias en general." (Vucinic, L. 2002, p. 106)

En las familias de un solo padre, por las dificultades que sufren necesitan un cuidado especial cuidado y prioridad. Para ello, como lo señala (Malgessini, 2019) es necesario emitir una normativa especial de protección, sobre hogares monoparentales a fin de garantizar derechos y eliminar prácticas discriminatorias principalmente a madres cabezas de hogar.

Es fundamental fomentar la estabilidad laboral a las madres y padres de familia, entendiendo a ésta como la continuidad en el trabajo siempre que no existan causales para su separación.

Ese sentido, Julio César Trujillo (2008, p.238) establece que:

> "La estabilidad propiamente dicha es la que responde consecuentemente, cuando el empleador pone fin al contrato fuera de los casos permitidos por la ley, el trabajador tiene derecho a demandar la restitución a su puesto de trabajo y el pago de la remuneración de todo el tiempo que haya permanecido fuera del trabajo a consecuencia del despido ilegal".

Según el Convenio Constitutivo de la Organización Internacional del Trabajo, OIT Decreto Ejecutivo 742, registro oficial 924 de 03-jul.-1947:

> "Art. 2.- Convencida que la experiencia ha demostrado plenamente el acierto de la declaración contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual basada en la justicia social, la Conferencia afirma que:
>
> a) todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo, o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica, en igualdad de oportunidades;
>
> b) Lograr las condiciones que permitan llegar a este resultado, debe constituir el propósito central de la políticas nacional e internacional." (OIT, 1943, art 2)

Además, el Convenio 117, sobre Política Social 1962 establece:

> "Artículo 14.-1. Uno de los fines de la política social deberá ser el de suprimir toda discriminación entre los trabajadores fundada en motivos de raza, color, sexo, credo, asociación a una tribu o afiliación a un sindicato, en materia de:
>
> (a) legislación y contratos de trabajo, que deberán ofrecer un trato económico equitativo a todos los que residan o trabajen legalmente en el país; (b) admisión a los empleos, tanto públicos como privados; (c) condiciones de contratación y de ascenso; (d) facilidades para la formación profesional; (e) condiciones de trabajo;
>
> (f) medidas de higiene, seguridad y bienestar; (g) disciplina;(h) participación en la negociación de contratos colectivos" (C117, 1972, art 15)

El Estado ecuatoriano ha tratado de manejar estereotipos, principalmente relacionados con el género de las personas, creando normativa enfocada en la protección de ciertos grupos, como Ley Orgánica de Justicia laboral y reconocimiento del Trabajo en el Hogar, que modificó el Código

de Trabajo y la Ley de Seguridad Social estableciendo el despido ineficaz, brindando estabilidad absoluta a ciertos trabajadores como las mujeres embarazas, por la seguridad de las madres y el interés superior del niño. El Estado debe revisar su normativa laboral en relación al padre y madre cabeza de hogar con el objetivo de que exista efectiva protección a este tipo de familia.

2.3. Elementos fundamentales de una normativa laboral eficiente

De acuerdo con Samuelson, P. y Nordhaus,W. (2002): " Eficiencia significa utilización de los recursos de la sociedad de la manera más eficaz posible para satisfacer las necesidades y los deseos de los individuos"

Ahora bien, como lo establece Brizuela, C. (2008), los campos económicos y de gasto social no son los únicos que aspiran la aplicación del principio de eficiencia, sino que se extiende al campo jurídico en la actuación de los órganos legislativos materializándose en la búsqueda de la agilización de la solución de las problemáticas sociales.

Roldán, P. (2016), para que un conjunto de normativa sea eficiente, debe cumplir con los principios de regulación los cuales incluye:

Necesidad. - La normativa debe tener justificación, es decir debe priorizar el interés general sobre elparticular, además de conservar el ordeny la armonía, poner límites claros y coherentes a los sujetos.

Eficacia. - Es la capacidad de cumplir con las metas definidas, este apartado está compuesto de un mandato jurídico, seguido de un efecto jurídico y la correspondiente consecuencia o sanción

Proporcionalidad. - La norma debe ser armónica con la demás regulación vigente, además de evitar la utilización desmedida de sanciones

Seguridad jurídica. - La normativa debe ser coherente, respetando la supremacía de la Constitución además de ser clara y precisa, de modo que los destinatarios de la regulación puedan manejarse y prever las consecuencias de sus acciones.

Transparencia. – Esta se traduce en acciones destinadas al acceso a información clara y oportuna de las decisiones legislativas, respetando y precautelando la publicidad de los mismos a través de medios y procedimientos racionales.

Accesibilidad. - Se debe procurar que los ciudadanos sean informados de los efectos de la norma y, además de tener alcance a la regulación.

Simplicidad. - Este apartado se relaciona con que, en medida de lo posible, la norma debe ser simple y clara ayudándose de un lenguaje comprensible para todos evitando tecnicismos.

Según Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2010) La eficiencia normativa persigue la reducción y simplificación de cargas y procedimientos, promoviendo la eliminación de dificultades injustificadas, favoreciendo el crecimiento económico. Las herramientas para esta práctica son: a) el análisis de impacto normativo, reuniendo información relevante de los destinatarios de la norma; b) reglamentos o manuales de simplificación y reducción de cargas, armonizando los procedimientos administrativos del Estado; y c) Un plan anual de resultados que evalúe los impactos que la normativa ha tenido en los ciudadanos.

Para definir los elementos esenciales de una normativa laboral es necesario comprender los efectos deseados de los marcos reglamentarios, lo que requiere de datos sólidos, de la población laboral en el país, además de mantener informados a trabajadores sobre las de que los normas que los amparan para que cuando sean infringidas sepan cómo actuar.

2.3.1. Formas de promover el empleo adecuado

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, 2015) se considera que una persona cuenta con un empleo adecuado, cuando perciben una remuneración igual o superior al salario básico y trabajan 40 horas a la semana.

Según Larrea, C. (2007) empleo adecuado significa:

> "Los trabajadores en esta situación han sido clasificados en dos grupos. El primero es el empleo apropiado, que implica el cumplimiento de condiciones mínimas como la seguridad social, un contrato, una jornada laboral, mientras que la otra categoría implica la ausencia de subempleo, cuando el trabajador labora involuntariamente menos de 40 horas por semana, o su remuneración es inferior a la mínima."

Según Jiménez, J. (2008) El empleo es esencial para el desarrollo de la sociedad, debido a que genera una remuneración que ayuda al progreso económico no solo individual sino también colectivo por los intercambios económicos que se generan.

La OIT (2014) ofrece ayuda a los países con planes para la producción de empleo, como el Programa de Trabajo Decente (PTD, 2016) con ayuda de diferentes objetivos como:

Creación del trabajo. - Para esto hace falta una economía predispuesta a generar iniciativa empresarial, modos sostenibles de producción y dinamismo.

Derechos de trabajadores. - Este apartado va encaminado a los trabajadores desfavorecidos en el sentido de que se cumplan las leyes que los amparan

Extensión de la protección social. - Promoción de la inclusión social y productividad al garantizar que se tengan ambientes de trabajo seguros, que les proporcionen tiempo libre, descanso adecuado, que contemplen un seguro por la interrupción de ingresos y que permitan una asistencia de salud apropiada.

Promoción del diálogo social. - Interacción de empleadores y trabajadores creadas para desarrollar la productividad y evitar conflictos laborales, logrando armonía.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económica (OECD, 2018) en su informe Buenos Empleos para Todos en un Mundo Laboral Cambiante, describe acciones para que empleadores, trabajadores y el Estado puedan aprovechar de mejor manera los cambios tecnológicos y de producción, además se mencionan algunas propuestas para la promoción de empleo entre las que se destacan:

1) Generación de empleo de alta calidad. - La OCDE solicita perfeccionar la calidad de empleo y no enfocarse solamente en la flexibilidad que, aunque es necesaria, no tiene que ser la principal opción de los gobiernos. Los países que apuestan por la cantidad, calidad e inclusividad en el mercado, como los países nórdicos, tienen mejores resultados y economías fuertes.

Adicionalmente, se señala que es necesario establecer una política macroeconómica, entornos propicios para políticas que evolucionen con las necesidades de las personas. También se sugiere fomentar el desarrollo y expansión de negocios, reestructurar el proceso de disolución de empresas e impulsar el emprendimiento.

2) Inversión en un sistema de educación eficiente. - Es necesario contar con un plan de capacitación que responda a las necesidades existentes de los empleadores y que dote de habilidades a los trabajadores para maximizar el rendimiento, convirtiendo su formación en un incentivo y oportunidad.

El informe señala que, "Los trabajadores necesitan contar con las habilidades apropiadas en un contexto en el que la demanda de competencias tenderá a evolucionar con rapidez y las personas seguirán trabajando a edades más avanzadas". Por ello, la OCDE sugiere a los gobiernos crear herramientas que faciliten el aprendizaje.

3) Prevenir la exclusión de las personas del mercado laboral. - Los avances tecnológicos y la globalización crean y limitan oportunidades laborales, por lo que la OCDE recomienda crear políticas públicas centradas en la protección de los excluidos del mercado de trabajo.

Las autoridades deberán centrarse en ayudar a aquellos en riesgo de quedarse atrás, a través de formación y políticas educativas que formen parte de estrategias inclusivas de empleo, así como la prevención de problemas antes de que surjan, por medio de acciones que fomenten la igualdad de oportunidades.

Para que las personas de ambientes socioeconómicos desfavorecidos adquieran educación y tengan competitividad, es importante realizar intervenciones en el tránsito escolar al del trabajo.

4) Preparación para los retos de un mercado laboral cambiante. - En este apartado se menciona que los trabajos flexibles se han incrementado, como los empleos temporales y el autoempleo, en las estadísticas mundiales, cada vez se están expandiendo más.

Resulta necesario que el Estado garantice que los ciudadanos sean beneficiarios de protección social y estén cubiertos por regulaciones laborales básicas, independientemente del contrato o empleo que tengan.

2.3.2. La OIT y su actuación a nivel mundial

"La Organización Internacional del Trabajo fue creada para la promoción de derechos humanos y laborales reconocidos internacionalmente, para la paz universal y permanente." (OIT, 2022)

El trabajo es un derecho indivisible e interdependiente de otros derechos y necesario para el progreso, colocando un sin número de desafíos para el mundo y para el Ecuador, ya que conlleva procesos de cambio de perspectiva que faciliten el desarrollo y mejoramiento humano.

Para mencionar la actuación de la OIT en el mundo, es importante considerar el Pacto Internacional de DerechosEconómicos, Sociales yCulturales (PIDESC, 1966) ya que vincula al trabajo con derechos indivisibles, universales e interdependientes fijando metas y protegiendo los derechos a:

1) Trabajar en condicionesjustas y favorables.

2) Protección social, nivel de salud y vida apropiado.

3) Educación.

4) Promoción del desarrollo económico político y social.

5) La vigilancia de disposiciones mediante informes y recomendaciones.

Las políticas generadas por la OIT son creadas en la Conferencia Internacional del Trabajo, la cual se realiza una vez al año en Ginebra, en la que reúnen a gobiernos, empleadores y trabajadores de los estados miembros para crear normas internacionales, formular políticas y elaborar programas de promoción del trabajo decente.

La conferencia es denominada parlamento del trabajo, ya que se adoptan normas de trabajo; además de ser un foro para discutir temas relevantes. Cada estado que asiste es representado por una delegación integrada por dos representantes del gobierno, uno de empleadores y uno de trabajadores. Los delegados gubernamentales en la mayoría de veces son los ministros de asuntos laborales. Los demás participantes son designados de acuerdo a las organizaciones más representativas.

Actualmente, el Programa de Trabajo Decente de la Organización Mundial del Trabajo (PTD, 2016) es uno de los planes que más ha mejorado la economía y ambiente laboral. El plan ofrece la posibilidad de tener un empleo que genere una remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo, protección social e igualdad.

En la Asamblea General de las Naciones Unidas (NU, 2015) el trabajo decente, creación de empleo, protección social, derechos en el trabajo y dialogo social, se convirtieron en elementos decisivos en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Promover el crecimiento es el principal objetivo, ubicando como eje central a las personas y dotando a la comunidad internacional de impulso para abordar desafíos laborales.

En el año 2000 la OIT creó el Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE, 2000) que vincula la creación de empleo con la reducción de pobreza y edificación de infraestructuras, abaratando costos. Demostrando ser un plan eficaz y viable para la reingeniería y creación de puestos de trabajo. La OIT a través de este programa ha aportado en la iniciación y desarrollo de otras iniciativas y ha proporcionado oportunidades a sus ejecutores para intercambiar experiencias.

La inversión en infraestructura en países en vías de desarrollo constituye del 50 al 70 por ciento del presupuesto. A su vez gran parte de la inversión privada está destinada a la construcción de vías, diques, desagües, viviendas y escuelas, a través de la adjudicación de obras, lo que aporta al acceso a servicios sociales, así como el empleo.

El PIIE a través de sus iniciativas ha sido capaz de promover el empleo de forma consistente en la creación y mantenimiento de infraestructura, no sólo debido a los beneficios sociales, sino también porque resulta técnica y financieramente competitivo en la actual situación económica de los países aún en vías de desarrollo.

Para lograr cambios, es esencial el compromiso político de creación del empleo y desarrollo económico. Así será posible crear un ambiente propicio para que pequeñas empresas y comunidades puedan llevar a cabo obras que utilicen talento humano y recursos materiales locales.

De esta manera, estas inversiones serán un instrumento significativo de política que puede ser usada para promover un desarrollo económico más equilibrado.

En la declaración de la OIT de 1944 se establece que la pobreza es unaamenaza para laprosperidad, así lo afirmó su director general Juan Somavia en la ConferenciaInternacional del Trabajo en donde expreso que: “La finalidad de la OIT es promover las oportunidades para que las personas puedan conseguir un trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.”

En 2001 se creó el Programa Global de Empleo (PGE, 2001) centrándose en crear un ambiente óptimo para el desarrollo económico, teniendo como socios a gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores. La ventaja que tiene la OIT como agencia especializada de la ONU es que sus diferentes actuaciones están libres de cualquier interés comercial o lucrativo. Su rol a nivel internacional es reconocido por varias instituciones como bancos de desarrollo y gobiernos asociados por lo que sus acciones están dotadas de apoyo y aceptación.

Los planes de la OIT sobre la pequeña empresa, finanzas sociales, estrategias y herramientas frente a la exclusión y pobreza además de economías locales, cooperativas e inversiones intensivas en empleo, son un componente vital de la organización. Dada la estructura de sus programas con la colaboración de organizaciones de empleadores, trabajadores, y el gobierno, la OIT no es sólo un foro de reuniones y negociaciones, sino de discusión de normativa y condiciones de trabajo.

La comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones cuyas publicaciones son transcendentales para el control de normas internacionales de trabajo, publica informes anualmente en donde se analiza la aplicación de diferentes convenios en los países miembros.

Las normas internacionales de trabajo son instrumentos de la comunidad mundial en donde se desarrollan principios laborales y los estados miembros deciden si ratifican o no algún convenio,

pero la OIT independientemente de la ratificación considera importante dar seguimiento al desarrollo de los países.

Si un país ha ratificado un convenio de la OIT, debe informar sobre las acciones referentes a su aplicación. La comisión de examinadores está compuesta por 20 expertos evaluadores nacionales e internacionales, los cuales emiten un informe anual en donde examinan la aplicación del convenio y emiten recomendaciones para su mejoramiento.

El perfeccionamiento de las condiciones laborales y la pronta reinserción ha sido una constante que se ha plasmado en varios instrumentos internacionales de la OIT, el convenio 122 de 1964 sobre la política del empleo, el convenio 142 de 1975 sobre los recursos humanos, el convenio 168 de 1988 sobre la protección contra el desempleo y el convenio 181 de 1997 sobre las agencias de empleo, por mencionar algunos.

El Ecuador desde que se incorporó a la OIT el 28 deseptiembre de 1924 ha ratificado una gran variedad de instrumentos internacionales respecto a varias problemáticas mundiales. El convenio sobre el desempleo, número 2 de 1919 con ratificación del Ecuador en 1962 establece varios apartados importantes.

El convenio en sus primeras secciones se refiere a los sistemas internos que los países que ratifiquen el instrumento internacional deben poner en práctica para que las personas desempleadas busquen una nueva actividad remunerada, estableciendo que es necesario “un sistema de agencias públicas no retributivas de colocación”. Es necesario resaltar que las sucursales al no ser retributivas, los costos de creación y funcionamiento van a ser asumidos por el Estado central, lo que parte de la premisa de que las personas desempleadas no cuentan con ingresos por lo que necesitan de herramientas para remediar su condición.

Así mismo el convenio permite que participen agencias privadas siempre que sean gratuitas y que si se da esa coexistencia entre ambos sectores deberán seguir un plan nacional establecido por el gobierno central. Además, la organización a pedido de los estados miembros podrá brindar asistencia técnica en relación al funcionamiento de los planes nacionales.

A manera de ejemplo, podemos considerar el caso de Estados Unidos que cuenta con el US Departament of Labor, que tiene dentro de sus programas más llamativos el Employment and Training Adminitracion, el cual es un servicio especializado del gobierno que tiene como objetivo la reinserción al mercado laboral con la colaboración del sector privado.

El convenio 02 de 1919 fue un documento adelantado a su época y fundamental para el desarrollo normativo del derecho internacional del trabajo. La temática que aborda el instrumento internacional a pesar de tener más de cien años sigue siendo esencial para el desarrollo humano, además de fomentar el alcance del trabajo decente.

Los serviciospúblicos de empleo asignan nuevos puestos de trabajo a los desempleados, ayudan a los empleadores a fortalecer su talento humano y ambas partes se benefician al poder adaptarse al mercado laboral. Los SPE han aplicado medidas de sostenimiento delempleo, y facilidades de contratación.

Convenio sobre el servicio del empleo, número 88 de 1948 con ratificación del Ecuador en 1975

El convenio número 88 y la recomendación sobre el mismo, establecieron las bases para un sistema óptimo de servicios públicos de empleo, para personas desempleadas.

Es principalmente en asociación con el convenio número 122 de 1964, en donde se desarrolla la finalidad de trabajo, pleno, productivo y de elección libre con el que los servicios de

empleo establecen estrategias. La relación entre los convenios 88 y 122 se establece en el apartado 2 del artículo 1 del convenio 88 donde se dice que:

> "La función esencial del servicio del empleo, en cooperación, con otros organismos interesados, públicos y privados, deberá ser la de lograr la mejor organización posible del mercado del empleo, como del programa nacional destinado a mantener y garantizar el sistema del empleo para todos y a desarrollar y utilizar los recursos de la producción." (OIT, 1948)

El convenio 88 exige a los gobiernos que creen un SPE gratuito que organice el mercado laboral con apoyo de un plan nacional para el logro y sostenimiento del trabajo. La recomendación 83 establece medidas en materia de organización, información de empleos disponibles y cooperación internacional.

En el artículo 6 del convenio se señala que los países que ratifiquen el instrumento internacional están obligados a: "Llevar un registro de personas que soliciten empleo; aptitudes profesionales, experiencias; evaluar, si fuere necesario, sus aptitudes físicas y profesionales, y ayudarlas a la readaptación profesional." (OIT, 1948)

El convenio numero 88 forma parte de los instrumentos técnicos con los que cuenta la OIT y uno de los convenios con más ratificaciones. Sim embargo, existen dificultades para efectivizar el instrumento principalmente por la incompatibilidad con las legislaciones nacionales.

La ComisiónMundial sobre el Futuro del Trabajo de 2019 destaca la relevancia de los SPE y su apoyo a los desempleados en aumentar sus posibilidades de encontrar una nueva actividad. La agenda sobre el Futurodel Trabajo plantea nuevos métodos de manejo de las economías por la

utilización de nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Tics), por consiguiente, se plantea que los servicios de empleo adopten herramientas digitales.

Los SPE se enfrentan a problemáticas recurrentes como el desempleo en jóvenes, madres y padres cabezas de hogar, subempleo, inestabilidad y una constante evolución tecnológica. Por lo que es imperativo que los instrumentos de políticas de empleo apoyen a que el progreso institucional vaya en armonía con dichos cambios.

Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), número 102 de 1952 con ratificación del Ecuador en 1961

La creación de este convneio demuestra la tarea de la OIT en establecer un modelo mínimo a seguir. El objetivo del convenio de alcanzar la expansión de la seguridad social ha facilitado la uniformidad en las normativas en lo referente a protección social. Sin embargo, es un instrumento internacional que ha sido superado por los cambios del mundo.

El interés por mejorar la protección social de los trabajadores ha sido parte de las finalidades de la organización, a la par del fomento del concepto de estado bienestar en los países miembros.

El objetivo del legislador al expedir esta norma mínima fue contribuir a una nueva idea de protección social, buscando en los diferentes estados miembros, la implementación de directrices para asegurar ingresos básicos y asistencia médica.

El convenio 102 es uno de los instrumentos más extensos de la OIT. La parte I se refiere a los requisitos que deben cumplir los estados para su ratificación. Desde la parte II hasta la X se establecen normas centrales de seguridad social como son: “asistencia médica, enfermedad,

desempleo, vejez, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, familiares a cargo, maternidad, invalidez y sobrevivientes" (C102, 1961, art. 11)

En la parte XI se prevén los cálculos y pago de prestaciones; en el apartado XII se aborda la igualdad de trato; en la parte XIII se establece la suspensión de beneficios, apelaciones, financiamiento y administración de recursos; la parte XIV establece efectos del convenio y la parte XV se refiere a la ratificación y vigencia del instrumento.

En cada uno de los apartados que van desde la parte II hasta la X se contempla una misma composición que va en primer lugar con la obligación del estado que va a ratificar el convenio de garantizar los beneficios descritos, en segundo lugar aborda la contingencia que debe ser protegida, en tercer lugar se establece a los beneficiarios, en cuarto lugar se describe la cuantía de la prestación, en quinto lugar se describe el período de calificación y por último se describe su duración.

La referencia a cada una de las contingencias ha servido para que los instrumentos que se han ido aprobando desarrollen individualmente las ramas descritas en el convenio 102.

Por ejemplo, la contingencia de desempleo, según el artículo 20 del convenio, debe comprender la interrupción de ganancias, por la imposibilidad de conseguir un empleo de una persona protegida que esté disponible para trabajar. Así mismo con relación a las prestaciones familiares se señala en el artículo 40 que la contingencia será tener hijos a cargo en circunstancias determinadas.

Los beneficios económicos del convenio que son expresados en pagos fijos, definen el valor mínimo que debe ser otorgado a las personas amparadas con el seguro social, lo que es un

avance crucial en relación con otros instrumentos que reconocen el derecho a prestaciones sin definir su cuantía.

En el caso de reconocimiento del derecho a los beneficios la regla general que plantea el instrumento es que las prestaciones deben ser abonadas durante todo el desarrollo de la situación que las origino. Pero no se puede limitar su periodo de goce, como sucede con las ayudas para personas desempleadas.

En la mayoría de convenios referentes a la materia laboral se exige que el estado garantice el buen funcionamiento en lo administrativo y provisión de recursos para la seguridad social para cada caso en específico. El convenio 102 establece que los beneficios que se detallan se financien a través de aportes, impuestos o ambos.

La recomendación sobre los pisos de protección social de 2012 tiene relación con el convenio descrito, ya que es un documento que detalla las carencias, problemáticas y soluciones de cada estado. El concepto fundamental que deja la recomendación es el de protección social estableciendo que "Es un conjunto de garantías básicas de seguridad social definidas a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prever o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social." (Recomendación, núm. 202, 2012).

Convenio sobre la discriminación empleo y ocupación, número 111 de 1958 con ratificación del Ecuador en 1962.

La OIT ha creado varios instrumentos internacionales afines a la no discriminación, pero ninguno la abordó en materia de ocupación y empleo hasta que se suscribió el convenio número 111 convenio que desarrolla el principio de igualdad junto a la política de empleo.

Los países miembros de la organización tienen obligaciones por su mera pertenencia a la organización enfocadas en respetar y los principios referentes a derechos fundamentales. Como lo establece la Declaración relativa a los principios y derechos en el trabajo **(**OIT**,** 1998) la "eliminación de la discriminación en el empleo y ocupación" es una de las categorías de aplicación universal, objeto de control.

Ninguna disposición restringe su utilización a ciertas personas o sectores. Las dificultades de adaptación del convenio son que las legislaciones internas excluyen a determinados como los servidores, públicos, trabajadores ocasionales, por cuenta propia e informales.

El convenio 111 define a la discriminación en los siguientes términos:

> "1. A los efectos de este Convenio, el término *discriminación* comprende:
>
> (a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación." (OIT, 1958)

Las causas de discriminación señaladas por el convenio en la letra a) del artículo 1 son las que se establecen el Informe sobre la Igualdad en el Trabajo de 2007, en el título referente a las formas de discriminación reconocidas como la raza, sexo o religión.

Las causales de discriminación no recogidas en el instrumento internacional como la edad, orientación sexual, discapacidad y enfermedad también son recogidas en el informe antes mencionado, en el apartado de Formas de Discriminación recién reconocidas.

El principal compromiso al que los estados miembros acceden al ratificar el convenio 111 como lo establece su artículo 2 es el de:

> "Formular y llevar a cabo una política que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacional, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con el objeto de eliminar cualquier discriminación." (OIT, 1958)

La integración que hizo la OIT de la no discriminación al concepto de trabajo decente es un avance para alcanzar la plena igualdad.

La igualdad de género y no discriminación se consideran asuntos trascendentales reconocidos dentro de la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa (OIT, 2008). Así mismo la lucha a favor de la igualdad está en los 17 Objetivos de DesarrolloSostenible. (ONU, 2015)

Las políticas encaminadas a reducir la discriminación laboral, lastimosamente esta sigue existiendo como lo dice la Declaracióndel Centenario (OIT, 2019) en donde establece que: "La OIT conmemora su centenario en un momento de constantes desigualdades, que tienen profundas repercusiones en el futuro del trabajo y en la dignidad de las personas"

Convenio sobre la política del empleo, número 122 de 1964 con ratificación del Ecuador en 1978.

La Declaración de Filadelfia obliga a la OIT de fomentar planes que eleven el nivel de vida a través del empleo. El respeto a convenios, es parte de una expansión económica mundial basada en el pleno empleo, productivo y libremente elegido. La OIT considera a este convenio junto con las recomendaciones 122 y 169 como mecanismos principales para orientar y coordinar políticas públicas.

El convenio analizado tuvo su inspiración en la Declaración de Filadelfia(DF, 1944), señala que es tarea de la OIT proponer e impulsar planes y programas económicos, teniendo como base

que todos somos humanos sin distinción alguna y debemos buscar nuestro bienestar. Así mismo la Pacto Universal de Derechos Humanos (PUDH, 1948) señala que toda persona tiene derecho al trabajo, la libreelección del mismo, equidad de condiciones y protecciónante el desempleo.

Entre los objetivos del convenio está el garantizar la no discriminación e igualdad en el acceso al trabajo, la instauración de un sistema preventivo y no reactivo de protección, la integración de grupos con dificultades de inserción, reinserción laboral de jóvenes y mujeres además del fomento del emprendimiento.

El convenio 122 establece en su artículo 1 las metas que propone cumplir:

> "Estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, satisfacer las necesidades de mano de obra, trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo y libertad para escoger empleo además de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que más le convenga." (OIT, 1964)

El instrumento internacional objeto de análisis hace énfasis en que las políticas que se pretendan aplicar deben ser aplicadas a través de métodos que más se adecuen a las condiciones económicas, políticas y sociales. No exige a los estados que logren los objetivos del convenio en un período determinado.

El artículo 3 detalla que los gobiernos deberán consultar a los representantes de los destinatarios de las normas que se vayan a aplicar, es decir los empleadores y trabajadores, sobre aspectos de la política económica que afectan el empleo. En consecuencia, los agentes que intervengan deberán expresarse en cuestiones relativas al trabajo como a planes de capacitación, y delineación de políticas económicas.

En este convenio, se observa la interrelación entre la seguridad social y las políticas que tienen como fin consolidar el derecho al trabajo y pronta reinserción laboral.

El afianzar el derecho al trabajo constituye un presupuesto para el ejercicio de un conjunto más amplio de derechos que forman lo que en la doctrina se conoce como un estatuto jurídico-protector de trabajadores. La política de empleo vas más allá del impulso del trabajo pues implica medidas inevitablemente conexas con aristas económicas,sociales y de crecimiento.

El Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1976) resuelve cuestiones que transgredan los derechos establecidos en instrumentos internacionales. En ese sentido, el comité establece que:

> "Se debería prestar especial atención a los problemas de personas con necesidades sociales especiales, en particular los desempleados y los trabajadores migrantes, movilizar y alentar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales encaminados a la solución de sus problemas, y promover políticas eficaces destinadas a la creación de empleo." (PIDESC, 1976)

La comisión de revisión de convenios de la OIT ha expresado que lamenta que no haya progreso en herramientas para acomodar la legislación con lo estipulado en los convenios y resalta la relevancia de la aplicación de los instrumentos para resolver las diferentes crisis y solicita a los gobiernos a que realicen esfuerzos para solucionar sus dificultades.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DESVINCULACIÓN LABORAL

Se dividen en activas y pasivas, según Montesinos (2020) las primeras se refieren a las acciones para que los desempleados cambien su estado y se empleen en un trabajo que respete los mínimos de ley. Las políticas pasivas se refieren a aquellas destinadas a proporcionar ingresos a los desempleados que cumplan con determinados requisitos que se detallen en leyes especiales.

Como lo establece Samaniego, N. (2002) Las políticas públicas activas sobre empleo están destinadas a evitar la desvinculación laboral o dinamizar el paso del desempleo al empleo,

actuando en la oferta del mercado por medio de la capacitación, creación directa o indirecta de plazas y la intermediación entre las partes de una relación laboral. Las políticas activas que contribuyen a fomentar las oportunidades de trabajadores, han sumado consideraciones de equidad de grupos excluidos.

En los últimos años, los países en vías de desarrollo han implementado cada vez más políticas de fomento de empleo, debido a la constante evolución y cambio de mercados económicos. Un cambio importante registrado en los últimos años es la aplicación de políticas universales a programas centrados en los desempleados, jóvenes, mujeres y personas con bajo nivel de instrucción.

Ramos, C. (2011) "Los programas de capacitación son herramientas que pueden ayudar a mitigar el desempleo a través del mejoramiento de capital humano, esto se traduce en el aumento de la competitividad para las personas y la productividad de los empleadores".

Una propuesta sobre la promoción del empleo es el cambio de la institucionalidad laboral en donde se plantea que es preciso aumentar las facilidades a las empresas para organizar a sus trabajadores. La flexibilidad laboral involucra que existan pocas limitaciones y mínimos gastos en la contratación y despido de trabajadores, por lo que las propuestas relacionadas con este tema son controvertidas y las evidencia no son concluyentes a su favor.

En ese sentido Maloney, W. (2001) plantea que entre una de las evidencias a favor está el cambio laboral el cual permite maximizar la productividad, por la mejor asignación de las tareas. También al estimular el cambio de puestos se incentiva a una movilidad ascendente, mejora en la producción, remuneración y en la asignación de recursos. Así mismo, se establece que los altos costos de despido reducen contrataciones, debido a que los empleadores consideran el gasto que

les significaría la salida de sus trabajadores. Una nueva visión reorientada hacia la generación de empleo, con aumento de crecimiento económico beneficiaría a trabajadores menos calificados.

Una de las evidencias desfavorables de los sistemas flexibles, es la menor estabilidad laboral, afectando negativamente a los trabadores. Lo que según la OIT (2004), agrava la economía de los hogares en especial a los de familias de bajos recursos, como las de los padres y madres cabezas de hogar. Además, se plantea que la frecuente rotación de trabajos en periodos cortos afecta el grado de integración de las personas, debido a que se limita la oportunidad de adquirir nuevos conocimientos y mejorar sus habilidades. De hecho, muchas de las veces el trabajo que obtienen las personas luego de estar desempleadas es de menor calidad, en lo que a remuneración se refiere, que aquel que tenían previamente.

> La inestabilidad laboral dificulta el perfeccionamiento de las habilidades de los trabajadores, ya que si el empleador maneja la probabilidad de que el trabajador no laborará por un periodo largo lo más seguro es que no apoye sus talentos. En las relaciones laborales largas se prestan para que el empleador ponga en práctica un mayor desarrollo de políticas de mejoramiento profesional. (Campos, D. 1998, p. 124).

En definitiva, como lo menciona la Comisión de Derechos Humanos. (2016), se deben tomar en cuenta las desigualdades que se manejan en el mercado, en especial en el segmento de pequeñas y medianasempresas frente a las grandescorporaciones. Las personas con un nivel educativo limitado reflejan la precaria situación de reinserción laboral, lo que desemboca en el aumento de las desigualdades.

3.1. Leyes laborales y diálogo social

Para Obaya, M. y Pascuini, P. (2020), la elevada competitividad y los cambios globales exigen un ajuste en las economías mundiales, donde el Estado impulse un dialogo social que viabilice consensos, con el fin de contar con mecanismos que beneficien el ascenso y las habilidades de los trabajadores, al mismo tiempo que se fomente la cobertura de la institucionalidad laboral para incluir a grandes segmentos sin beneficios.

> Según Vásquez López, J. (2006) "El Ecuador tradicionalmente no llega a tener un diálogo social continuo, alcance de acuerdos, aproximación de posiciones ni participación conjunta de empleadores y trabajadores en la toma de decisiones, lo que se ha plasmado en dificultades para mejorar el marco institucional del derecho laboral; además de la poca continuidad y viabilidad de las reformas políticas, económicas y sociales."

La falta de consenso relacionada con leyes y políticas laborales se manifiesta en la diferencia de conceptualización de las regulaciones por parte de cada uno de los intervinientes del dialogo, sin considerar otras variables, haciendo uso selectivo de resultados dirigidos a sus particulares posiciones. (CEPAL, 2008)

La inexistencia de acuerdos en el diagnóstico de las problemáticas es la primera barrera que se necesita tratar para avanzar en el perfeccionamiento de la normativa laboral. Por lo que un sistema integrado de información y estudios laborales constituye un elemento base para lograr conformidad por parte de los actores.

Uno de los problemas para alcanzar acuerdos es que en Latinoamérica aparece como prioridad ampliar la asistencia social, sin tomar en cuenta la escasez, por los bajos niveles de

tributación. Sin embargo, como lo establecen Berger, J. (2008), muchos estados con un seguro de desempleo de amplia cobertura iniciaron su desarrollo cuando tenían ingresos similares o inferiores al actual. Estas experiencias son un punto de partida para la discusión de los modelos que puedan ajustarse a la realidad del Ecuador.

Otro de los problemas existentes que limitan el fomento de leyes laborales con dialogo social es que, según Sagadoy, J. (2017), en la región se mantiene el trabajo informal que constituye una parte significativa de las estadísticas laborales, el cual no incluye seguridad social ni seguro de desempleo.

Así mismo como lo plantea Estévez-Araujo J. (2019), el vacío entre la normativa y su cumplimiento dificulta llegar a acuerdos, ya que los actores de los sectores que intervienen en la expedición de regulación laboral basan sus argumentos en las problemáticas antes mencionadas.

Según Cavas-Martínez F. (2016) La implementación de las estrategias y planes tienen una proyección a corto plazo, es por eso que los países de la región Latinoamericana deben instaurar programas de competitividad a largo plazo apoyados en la innovación y desarrollo de capital humano. El crecimiento económico y de bienestar en un contexto de globalización depende de la producción, técnicas y perfeccionamiento de tecnologías impulsado desde los sectores público y privado.

La institucionalidad es trascendental para el avance económico, de dialogo y cohesión social, los cuales son requisitos indispensables para la sostenibilidad de cualquier plan. El elemento esencial del dialogo social es el de generar acuerdos a partir de intereses comunes.

> Para la creación de normativa laboral las disposiciones de los instrumentosinternacionales de los que el Ecuador es suscriptor, pueden ayudar a

> robustecer la institucionalidad y el cumplimiento de la normativa ya existente. A pesar de que las exigencias y procesos resulten complejos y con mecanismos de monitoreo rigurosos, con ayuda de estas herramientas es posible equilibrar los resultados de la ausencia de acuerdos en la elaboración de leyes con ayuda del diálogo social. (Camacho, G. 2012, 86)

Según Fugazza, M. (2003) Los procesos de dialogo social y político de cada país se ven influenciados por los intereses de cada actor socio laboral y su capacidad de toma de decisiones que generen resultados legítimos, independientemente si son positivos o negativos.

El dialogo es un instrumento clave al respecto, aunque su efectividad dependa del cumplimiento de condiciones y acuerdos tanto para el Estado como para los empleadores y trabajadores. Siempre quedan tareas pendientes respecto a la creación de una estrategia de desarrollo del empleo de calidad y sistemas de capacitación de gran cobertura.

3.1.1. Seguridad Social

La Constitución de la República al referirse a la seguridadsocial establece que:

> "Artículo 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." (CRE, 2008)

La seguridad social es un derecho que está ligado al derecho laboral siendo universal y de reconocimiento y garantía del Estado a todos los trabajadores. Sus principios rectores están descritos en la Constitución estableciendo que:

> "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.
>
> 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." CRE, 2008)

Se destaca que la seguridad social incluye a quienes realizan actividades noremuneradas en hogares, auto sustento, trabajo autónomo y desempleados.

El sistema de seguridad social contributivo, que es el que se maneja en el país, se encuentra fragmentado, y dirigido por diferentes instituciones, como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de la Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL).

Exclusivamente los trabajadores en relación de dependencia que se encuentran amparados con el Seguro General Obligatorio del IESS, acceden a diferentes prestaciones, mientras que los trabajadores sin relación de dependencia y los afiliados al seguro voluntario, están excluidos del seguro de desempleo y cesantía y, las ayudas de enfermedad y maternidad. Por otro lado, los afiliados al seguro campesino cuentan con prestaciones médicas; de maternidad; y de vejez, invalidez y muerte. Por último, los trabajadores no remunerados únicamente gozaran del seguro general de invalidez, vejez y muerte.

Adicionalmente el sistema de protección social ecuatoriano incluye beneficios dirigidos a los grupos más vulnerables de la sociedad. La administración de destinación de estos recursos los

hace el Ministerio de Inclusión Económica y Social a personas con discapacidad, adultos mayores que no estén afiliados a la seguridad social, y hogares con un alto nivel de pobreza.

Según Proaño Maya, M. (2014), el Ecuador ha ratificado varios instrumentosinternacionales de seguridad social demostrando su responsabilidad de observar normas y principios encaminados a la mejora de beneficios, administración e institucionalidad de planes sociales sólidos, sostenibles y centrados en derechos.

El Ecuador en 1974 ratificó el convenio número 102 sobre de seguridadsocial (OIT, 1952) en donde se plasma la voluntad del país en promover la extensión de cobertura, tomando en cuenta la irrenunciabilidad del derecho y el deber del Estado de asegurar su ejercicio.

La ampliación de la ratificación del convenio 102, la cual no ha sido confirmada por el Ecuador, trae consigo una ampliación de cobertura en las partes IV de desempleo, VII familiares y VIII maternidad donde se busca encontrar una armonía con los requisitos internacionalmente aceptados de fortalecimiento de derechos y cobertura universal.

La parte VI referente al desempleo del instrumento internacional, que es la que nos interesa, establece que la situación a la que responde la prestación es la interrupción de ganancias por la imposibilidad de una persona apta para trabajar de acceder a un empleo. La Ley de Seguridad Social establece un seguro de desempleo que protege a los afiliados al IESS ante el despido por causas ajenas a su voluntad. Al cubrir el cese económico de los trabajadores, la definición proporcionada por la normativa nacional tiene conformidad con el convenio.

El Ecuador cumple con los criterios cuantitativos que se exigen en el acuerdo internacional, ya que la cobertura del seguro dedesempleo, se estima que alcanza el 72 por ciento del total de asegurados, superando el requisito del convenio del50 por ciento.

En cuanto al periodo de acceso, la normativa ecuatoriana establece que se deben acreditar 24 aportaciones mensuales acumuladas, de las cuales por lo menos 6 deben ser continuas y anteriores al desempleo.

Según la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (2012): "Para poder ser beneficiario de prestaciones de desempleo un periodo de calificación de doce meses es el ideal." Entonces si la parte VI del convenio se ratificara, el requisito de tiempo actual (24 aportaciones) sería señalado por los órganos de control de la organización.

El convenio establece que el seguro tenga un límite de trece semanas (3 meses y una semana), en un periodo de doce meses. La normativa nacional plantea una duración máxima de 5 meses. Por lo tanto, el periodo de goce de la cobertura en Ecuador supera el estándar.

El instrumento señala un tiempo de hasta los siete primeros días para que se haga efectivo el pago de la ayuda económica desde la suspensión de remuneración. En los requisitos de la Ley de Seguridad Social del Ecuador se exige que, el afiliado se encuentre desempleado por un lapso mayor a 60 días, lo que es corroborado por el Reglamento General del Seguro de Cesantía y Seguro Desempleo que en suartículo 15 literal c dice que la solicitud deberá realizarse desde el día 61 hasta máximo 45 días después.

El artículo 17 del reglamento, indica que el pago se lo realizará entre el día 91 y 120 y cada 30 días, si se mantiene el desempleo. El tiempo de espera que se decreta es mucho más largo que el que señala el convenio (7 días).

Como hemos observado, el Ecuador cumple parcialmente las exigencias establecidas por el convenio 102, las situaciones más preocupantes son las que se refieren al número de aportaciones (24) que debe tener el afiliado para acceder a la prestación, el tiempo de espera (60

días) la solicitud del seguro y la espera para poder cobrar el primer pago de la ayuda que varía entre 91 y 120 días.

La no correspondencia de la normativa nacional y el convenio 102 de la OIT, como lo describe Zambrano, A. (2015), genera situaciones que los legisladores no han tomado en cuenta como la alimentación del círculo familiar, el pago de servicios básicos, cumplimiento de obligaciones pecuniarias y demás contingencias comunes a todas las personas que muchas veces no pueden esperar a procesos administrativos internos.

Al hacer que las personas esperen tanto tiempo, es decir 60 días para la solicitud y entre 91 y 120 días parael primer pago, se estaría inobservando el objetivo de la seguridadsocial que es la protección que proporciona el Estado con relación a diferentes eventualidades de salud, desempleo, vejez, entre otros, con la ayuda de sistemas de salud, pensiones y riesgos laborales.

Algunos gobiernos han confirmado que es posible llegar a la universalización de la seguridad social con la ayuda de esfuerzos de varias instancias estatales, financiación adecuada y aumento de habilidades. Para las políticas y estrategias que unifican los propósitos de las partes intervinientes, especialmente de representantes de personas desempleadas y empleadores, son las que más impacto tendrán en el combate de esta problemática social.

La normativa laboral y de seguridad social también requerirá del esfuerzo de las instituciones intervinientes encargadas de aplicar mecanismos de inspección y de interposición de quejas, la concientización y capacitación de trabajadores, empleadores y otras partes como la sociedad civil además de organismos internaciones de control.

3.1.2. Políticas activas del mercado de trabajo

Según Otamendi, L. (2018), las políticas de trabajo destinadas a influir en el mercado laboral nacen con el fin de alcanzar el pleno empleo o por lo menos modificar los principales desequilibrios existentes, tomando medidas destinadas a que las personas desempleadas se conviertan en empleadas en el menor tiempo posible.

Las políticas activas de trabajo, son definidas por Marin, F. (2015), como herramientas con las que se busca disminuir el desempleo y sus efectos, las cuales se basan en un análisis de la raíz del problema que motiva la intervención. Los distintos tipos de programas por lo general tienen múltiples metas que no solamente abarcan resultados afines a lo laboral, sino cuestiones de equidad, dialogo social, solidaridad y justicia social.

Algunas de las iniciativas laborales tienen como objetivo adecuar las habilidades con las que cuenten los trabajadores a los requerimientos empresariales y otras se centran en generar incentivos que benefician a empleadores para que integren al mercado laboral a grupos que se les dificulta alcanzar el pleno empleo como personas jóvenes, padres y madres solteras, desempleados de larga duración y discapacitados.

Este tipo de políticas benefician a la formación de personas con programas que tienen como meta reducir el abandono escolar y garantizar a todas las personas un mínimo de formación, además de mejorar las destrezas de los trabajadores y renovar los conocimientos de los desempleados para facilitar su reinserción laboral.

> León, A. (2007) plantea que: “Con el fin de que las personas no dependan de las ayudas que proporciona el Estado para enfrentar situaciones de desempleo, una de las opciones por las que se podría optar es que las políticas activas de empleo sean

> reorientadas para que se proporcione prestaciones cuando se evidencien esfuerzos y resultados por parte de los ciudadanos. Esto se conoce como pago por logros, constituyéndose como un instrumento para incrementar la productividad, eficiencia y calidad de esfuerzos".

Uno de los aspectos más importantes de los programas de políticas activas de trabajo, además de la determinación de la raíz de las dificultades para solucionar las problemáticas, es la identificación de los desempleados, las posibilidades de cambiar su situación y el periodo de tiempo que dura la desocupación. Las valoraciones de los impactos de las políticas activas directa e indirectamente ayudan a ajustar diseños y mejorar las líneas de trabajo.

La región Latinoamericana, que en su mayoría está compuesta por países en vías de desarrollo, han implantado políticas de creación de empleo temporal público, si bien han ayudado al decrecimiento del desempleo, más bien han respondido a situaciones de pobreza que a la mejora del mercado laboral.

Según Sanabria, C. (2014), esta parte del mundo ha experimentado múltiples variaciones en su economía además de una menor unificación de criterios institucionales, escasa calificación de sus trabajadores e incremento del sector informal. Así mismo, no existe una cultura y uniformidad de evaluación de programas lo que impide que se contrasten los resultados de una política con otra.

Una de las ventajas que generan las políticas activas, es la existencia de un mayor consenso, a través del diálogo directo, entre empleadores y trabajadores. Las áreas en las que suele haber más interés por parte de los actores del mercado son la capacitación, los servicios para encontrar empleo y el apoyo a la microempresa.

Este tipo de actuaciones contienen todo un paquete de acciones orientadas a grupos sociales que muestran una notable desventaja ocupacional. Es por eso que los objetivos iniciales de las políticas han incorporado nuevas metas sociales, de inclusión y participación.

El ámbito de evaluación de políticas activas tiene un papel preponderante como en todo proceso, es por eso que la practica general de los países es la expedición de normativa que haga de la valoración de resultados una obligación de los ejecutores de los programas, reforzando los principios de transparencia y publicidad en la administración pública.

Servicios de búsqueda empleo

Los servicios de búsqueda de empleo fomentan la reinserción laboral, brindan ayuda a las personas desempleadas, con el contacto del registro de plazas de trabajo en las empresas, empleadores en busca de mano de obra, asistencia a ferias de empleo, talleres de capacitación, búsqueda de empleo en plataformas digitales, entre otros. En muchos países estos servicios de empleo tienen a cargo la administración de prestaciones de desempleo, ejecución de programas y capacitación de personas.

Serrano-Falcón, C. (2014), propone que las evaluaciones a los servicios de búsqueda de empleo concluyen en que el impacto de estos programas aumenta, cuando existe una clara definición de los sujetos a los que deben dirigirse, cuyas desventajas y necesidades deben ser precisadas desde el inicio. Así mismo estos servicios deben ser orientados a satisfacer de forma rápida y sencilla las demandas del usuario.

Capacitación

Los programas de capacitación para que tengan un efecto positivo deben ser enfocados a tres grupos bien definidos: personas desempleadas o en riesgo de serlo, trabajadores adultos y jóvenes con poca experiencia.

> "El papel del gobierno es crucial, debido a que es el encargado de direccionar políticas públicas de servicios de capacitación, debe ser proveedor de información y ayuda a los participantes, contrariamente la función de capacitación ha pasado al sector privado." (Richter, J. 2013, p. 102).

Con el fin de tener un ambiente propicio para el aprendizaje, es necesario asegurar la no discriminación entre beneficiarios y proveedores de los servicios de enseñanza, tanto públicos como privados y que así existan incentivos para los grupos con mayores desventajas.

La capacitación para personas desempleadas según Rojas Soriano, R. (2016), es la principal problemática que, de las políticas activas, la mayoría de planes abordan el desarrollo de las capacidades de quienes han estado en desempleo por ciclos largos, han perdido su trabajo recientemente y jóvenes que han abandonado sus estudios.

Las políticas dirigidas a la población joven principalmente se enfocan en personas con alto grado de preparación académica de tercer nivel y desertoras del sistema educativo, las dificultades que se les presentan para ingresar al mercado laboral son relativamente altas y muchas de las veces se agravan por falta de plazas de empleo.

Algunos países ofrecen empleos temporales para que se adquiera experiencia con lo que se encuentra una solución parcial al problema, ya que este grupo sigue teniendo limitadas oportunidades de alcanzar los objetivos de su plan de vida.

Creación de empleos

La creación directa de empleos a través de obras públicas, implica la contratación temporal de personas. Según Parker, S. (2008), actualmente las políticas de servicios de empleo público tienen el propósito de retomar actividades en las que se cuente con experiencia para no perder la práctica en determinada labor, además de estar destinadas a personas desempleadas por un lapso de tiempo considerable o grupos con dificultades puntuales.

Estos programas ofertan asistencia técnica, así como conexiones para acceder a beneficios que consisten en la obtención de una suma dineraria única o periódica para que sea invertida en una pequeña empresa.

3.3. Obligaciones de Estado

3.3.1. Políticas de empleo

Son medidas que tienen como objetivo la eficiente articulación de la economía y condiciones laborales, en donde los gobiernos diseñan instrumentos para mitigar las consecuencias del desempleo.

Las metas de estas políticas son la disminución de la desocupación, por medio de la reactivación productiva, creación de empleo y capacitación en corto plazo. El Estado debe asegurar la producción del pleno empleo, considerando todos sus componentes, incluyendo una remuneración que permita el cumplimiento de necesidades básicas, estabilidad laboral y seguridad social.

El artículo 284 de la Constitución de la Republica expresa que:

> "Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos:
>
> 2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémica, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.
>
> 6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales." (CRE, 2008)

El contexto de la política económica es significativo respecto a la práctica de derechos constitucionales como la libertad, propiedad y desarrollo, así como derechoslaborales y de asociación.

El régimen de derecho laboral, busca que el Estado garantice un sistema de trabajo que marche en armonía con las necesidades de las personas, proporcionando el acceso a servicios, infraestructura y seguridad social universal.

La importancia de la coordinación y consenso de los ministerios intervinientes en materia de educación, salud, economía y finanzas, relaciones exteriores, producción e inclusión económicaysocial desempeñan un rol primordial con relación a políticas públicas además de formar parte del Plan Nacional de desarrollo 2021- 2025.

El diseño y creación de políticas estatales para el fomentodelempleo demanda la actuación de varias instituciones públicas:

- Ministerio de Economía y Finanzas.
- Banca Pública: Corporación Financiera Nacional, Banco de Desarrollo del Ecuador, BanEcuador B.P.
- Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP)
- Servicio de Rentas Internas (SRI)

Ministerio de Economía y Finanzas

Esta cartera de Estado como institución rectora de la política económica del país debe plantear la destinación de asignaciones presupuestarias, evaluando resultados y metas definidas desde las instituciones estatales, en cuanto a la generación de empleo, mejora de servicios y desarrollo de talento humanos.

Banca Pública

El papel de la banca pública es vital, debido a que tradicionalmente el crédito ha sido centralizado en la empresa privada lo que ha limitado la inversión productiva. La participación de estas instituciones financieras en la canalización de recursos hacia actividades que generen plazas de trabajo a largo plazo, depende de su combinación con políticas públicas fijadas por el gobierno.

Para que los créditos que se emitan tengan el resultado deseado deben ajustarse con otras políticas especialmente con las de capacitación y asistencia técnica. El financiamiento que se dé a pequeñas y medianas empresas, deberá incluir servicios de seguimiento antes y después del desembolso.

El estudio previo acerca de los candidatos que soliciten la ayuda es evidentemente importante, pero esto no se debe convertirse en una limitación de acceso.

El éxito de estos apoyos financieros, según Gelmetti, C. (2016) “Requiere que el pago inicial no sea de la totalidad del préstamo y los siguientes desembolsos se otorguen en base al cumplimiento de objetivos de un plan previamente socializado.”

Corporación Financiera Nacional

La Corporación Financiera Nacional, desde su creación ha afianzado su labor de brindar créditos a las personas, reiterando su compromiso de fomentar el crecimiento del sector productivo especialmente a la mediana y pequeña empresa, además de apoyar con programas de capacitación, asistencia técnica y firma de convenios interinstitucionales para fortalecer la competitividad productiva. (CFN, 2022)

Para seleccionar los candidatos idóneos a ser beneficiarios de los créditos que ofrece esta institución, como lo determina Rosales, M. (2012), se debería privilegiar ramas que generen empleo directo como la construcción de infraestructura, además de sectores emergentes como el eco turismo y económicas locales que desarrollen marcas colectivas.

Así mismo fortalecer la economía de pequeñas y medianas empresas las cuales tienen mayores posibilidades de apoyar al empleo. De igual manera es necesario crear crédito rural seleccionando zonas con potencial productivo y evitar actividades con alto impactoambiental.

BanEcuador B.P.

Esta entidad financiera, fue creada vía Decreto Ejecutivo 677 en 2015, estimula la inclusión y la mejora de las pequeñas y medianas empresas respecto a los sectores agrícolas, de negocios y servicios con ayuda de la oferta financiera con enfoque de innovación, eficiencia y sostenibilidad. (BE, 2022)

BanEcuador B.P. es una institución que pretende incidir de forma positiva en el crecimiento económico y social con asistencia enfocada en la rentabilidad tanto financiera como social de territorios rurales y urbanasmarginales.

El crédito 1x30, es un proyecto impulsado por BanEcuador, en el que se ofertan prestamos desde 500 hasta 5000 dólares al 1 por ciento de interés anual y 30 años plazo. Está orientado hacia personas que desean invertir en la producción de bienes y servicios para ayudar a la reactivación del país, priorizando la creación de paquetes de financiamiento con líneas de crédito hacia actividades que generen empleo.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Es importante que, en la edificación de vivienda y servicios sociales hecha por esta institución, además de crear empleo se trabaje de forma complementaria en la exploración y adaptación de nuevas tecnologías que abaraten costos y se vea incrementada su tarea.

En la aplicación de estas políticas sugiere Sullivan, D. (2019): Se deben incluir facilidades para adquirir una vivienda a personas de grupos vulnerables especialmente a mujeres, discapacitados, indígenas y afro ecuatorianas.

Banco de Desarrollo Ecuador

Esta institución debe protagonizar su papel en la construcción de infraestructura y de servicios sociales en pequeños y medianos Gobiernos Autónomos Descentralizados, además de apoyar a programas con comunidades zonales, evitando la concentración desproporcionada de inversiones y distribuyendo de mejor manera los recursos en áreas rurales o poco atendidas.

Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP)

La misión del SECAP es brindar servicios de perfeccionamiento, formación y certificación laboral de alta calidad para potenciar las destrezas de sus beneficiarios favoreciendo al desarrolloeconómico, social y productivo del país. (SECAP, 2022)

Según Cervantes, F. (2014), la capacitación es un proceso que ayuda a la aproximación de conocimientos que modifican conductas de trabajadores y las organizaciones a las que pertenecen. La principal meta de la capacitación es mejorar la eficiencia productiva de los trabajadores, además de permitir la actualización de conocimientos en su actividad.

La formación de los trabajadores es un elemento central en el ciclo productivo y los intercambios económicos. El Ecuador es un país que no posee un sistema apropiado de capacitación para trabajadores. Por lo que el SECAP, necesita permanentemente actualizar, reorganizar y fortalecer sus programas observando la realidad y necesidades del mercado laboral cambiante.

Servicio de Rentas Internas (SRI)

Esta institución pública tiene como misión: "Gestionar la política tributaria en el marco de los principios constitucionales, consolidando la habilitación para el cumplimiento oportuno de las obligaciones tributarias, y, fortaleciendo el control de los impuestos internos, con un enfoque de gestión de riesgos, fomentando el crecimiento económico sostenido." (SRI,2022)

Los beneficiarios de los incentivos tributarios deben ser las personas naturales o jurídicas que aporten a la creaciónde empleo, inclusión social de grupos discriminados como mujeres, indígenas y discapacitados. Así como el bienestar de sus trabajadores, calidad productiva, impacto ambiental e innovación tecnológica y sustentabilidad.

El empleador que extienda o conserve su mano de obra por periodos largos, puede acceder a exenciones tributarias definidas desde esta institución, aplicando políticas de incentivo para estabilizar el empleo.

Según Talavera, F. (2005), no existe una regla que establezca el monto y duración de la ayuda, lo que irremediablemente obliga a planear con cuidado el diseño además del desarrollo de las iniciativas, debido a que el empleador opta por romper con el vínculo laboral cuando se terminan los beneficios.

3.3.2. Ubicación e identificación personas sin actividad laboral

El Observatorio de Relaciones Laborales (2012), plantea que el desempleo es un fenómeno que se da cuando el número de personas en condiciones de trabajar excede la cantidad de plazas laborales existentes. El desempleo hace referencia al segmento de la población que está en edad, condiciones y disposición de trabajar que no encuentra una ocupación que le proporcione una remuneración para subsistir.

Lo que se busca al llevar un registro de personas, como lo ha expresado Ronconi, L. (2011): "Es establecer estadísticas reales acerca del mercado laboral que reflejen de mejor manera la realidad del país y principalmente recopilen información concreta acerca de determinados grupos como los trabajadores informales, independientes, no remunerados, entre otras categorías."

El registro que se plantea tiene como meta extender el alcance de estadísticas de oferta y demanda laboral con indicadores que reflejen el verdadero funcionamiento de las dinámicas del sector productivo.

Para Rofman, A. (2007), las estadísticas constituyen un elemento indispensable para la transparencia pública contando con datos sobre la situación económica, demográfica y social. Para

ello, los encargados de la cuantificación de cifras, precisan elaborar y poner a consideración de las personas registros y estadísticas sociales de desempleo para así garantizar el derecho a la información.

Evidentemente en la actualidad el mundo y especialmente el derecho laboral permanecen en constante transformación y evolución principalmente en lo referente a los métodos de producción, lo que nos lleva a replantear la forma de ver las relaciones de trabajo.

En este constante cambio que sufren los ciclos económicos, el registro de personas juega un papel fundamental, ya que serviría como herramienta para la identificación de problemas que los diseñadores de la política pública buscan solucionar en materia laboral.

La desvinculación laboral se presenta permanentemente y en forma desapercibida, ninguna institución estatal se encarga de registrar en un sistema de datos, cuántos puestos de trabajo son suprimidos diariamente, ni el tiempo que tardan las personas en encontrar un nuevo empleo.

Uno de los principales insumos para crear políticas públicas es determinar necesidades para establecer sistemas que respondan a esos requerimientos a través de registros en plataformas en línea de dominio del Ministerio de Trabajo e instituciones que actúen en la medición del empleo.

El Ministerio del Trabajo, debería ser la cartera de Estado encargada de crear un sistema estadístico que se actualice permanentemente e incremente el procesamiento de datos, tomando registros provenientes de la encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo, estadísticas monetarias y financieras, análisis de confianza empresarial, censos poblacionales con proyecciones individuales, que sean comparadas con estimaciones del IESS.

El sistema que se plantea permitiría la comparación de datos de crecimiento o decrecimiento de la población con empleo digno, establecimiento de normas que orienten a la armonización y perfeccionamiento de programas laborales inmediatos.

Según la Resolución sobre las Estadísticas de las Relaciones de Trabajo (2018), los datos que se manejen en materia de desempleo deben versar sobre relaciones entre trabajadores y las unidades económicas en las que trabajan o para las que trabajaron, además de los riesgos económicos que asumen por su situación de desempleo u otras condiciones que afecten o limiten su desarrollo.

Los datos que se manejen con este sistema de medición permitirían la comparación entre diferentes unidades económicas nacionales e internacionales en lo referente a la productividad y competitividad. Estas estadísticas son aplicadas a nivel regional para establecer metas y evaluar procesos de desarrollosocial como lo establecen los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (NU, 2018).

Para la fijación de los integrantes de este universo de datos se utilizaría el marco de estadísticas del trabajo, recomendadas por la OIT. La metodología descrita por estas organizaciones internacionales permite clasificar a la población en diferentes categorías, determinado su grado de actividad o inactividad según los principios de actividad, prioridad y período de referencia.

El principio de actividad, ubica la situación de una persona en un período de referencia corto, para esto se recurre a la definición de actividad económica. Es así que las personas son consideradas económicamente activas, según O'Neil, J. (2011): "Solo si participan o están disponibles para contribuir a la producción de bienes y servicios". El uso de esta definición sirve

para asegurar que los conceptos que se manejan en las estadísticas de desempleo sean coherentes y faciliten el análisis e interpretación de tendencias.

En lo relativo al periodo de referencia según la OIT (1993), el marco para la medición de las condiciones laborales del país debe estar diseñado para evaluar los cambios en el empleo y desempleo tomando en cuenta un periodo de referencia corto, debido a que disminuyen las probabilidades de confusión u olvido de información importante.

Este sistema de registro de datos debe ser desarrollado por el Ministerio del Trabajo de tal manera que se cree una plataforma de información a la que puedan acceder los empleadores, en donde se detalle datos importantes del trabajador como, sus habilidades, educación, edad y ubicación demográfica, con el fin de abordar y solucionar los diferentes fenómenos que causa el despido y tener la opción de que las personas sean recolocadas en actividades afines en el menor tiempo posible.

3.3.3. Seguridad social: ampliación de coberturas por desvinculación

La seguridad social para Goodin, R. (2011), es un derecho inherente a todos los humanos que tiene como objetivo la protección de diferentes eventualidades como enfermedades, incapacidades, vejez o desempleo.

> Según Jorgensen, H. (2016) "El seguro social es un sistema de protección de contingencias de las que se beneficiaría las personas que mantienen un vínculo laboral, que obtiene sus recursos con los aportes de trabajadores, empleadores y el Estado además de ser un mecanismo por el cual se ejecuta la seguridad social."

Así como hay un sector que goza de un seguro social, existe otro segmento no cubierto, debido a que no participan en el mercado laboral o que interviniendo en él se desenvuelven en la informalidad o sus ingresos son tan bajos que no alcanzan para aportar al seguro social.

Como respuesta a la problemática según Lund, F. (2019), existe la protección social definida como el conjunto de políticas públicas que responden a las dificultades que enfrentan grupos vulnerables como pobres, discapacitados y adultos mayores, ofreciendo atención médica, vivienda y en ocasiones transferencias monetarias cumpliendo determinadas condiciones.

> Según Coppeti (2012) "Las estrategias de ampliación para personas que han sido despedidas deben establecer regímenes de protección social universal, integral y sostenible, desplegando una combinación de modalidades de financiación, de conformidad con la normativa correspondiente y los principios de seguridad social."

El aumento de cobertura para desempleados, según Duran, F. (2017), alude a la integración de un grupo marginado por el mercado, al ser separados de su trabajo sus derechos son limitados como el acceso a la salud. Por eso es prioritaria la cobertura de personas que se han movidas a la informalidad.

Los trabajadores que están en la informalidad sea como propietarios de bienes o servicios o como trabajadores en relación de dependencia, carecen de protección tanto laboral como social. El sistema de seguridad social no responde adecuadamente a las demandas latentes de la población, sino que atiende exclusivamente a los que pertenecen a una organización formal, con vínculos laborales estables y con posibilidades de aportar.

Una gran parte de trabajadores del país, según Tinajero, A. (2008), no goza de una cobertura social adecuada, ni poseen un contrato escrito, es decir que no aportan al seguro. La situación empeora aún más con los desempleados en periodos prolongados.

Es imperativo que las políticas de seguridad tomen en cuenta la realidad de los padres cabezas de hogar que han sido desvinculados, proporcionando incentivos para su pronta reinserción laboral y atendiendo a los integrantes de su familia que requieran atención mientras no estén asegurados.

En ese sentido Ortega, S., & Barceló Cobedo, S. (2017), señalan que los adultos mayores particularmente los que no han alcanzado el número de aportaciones suficientes y las mujeres que presentan un historial de ocupación variado es probable que no alcancen un nivel de ingreso mínimo para su subsistencia, mucho menos una pensión y acceso al sistema de salud. Por ello se propone ayudar a estas personas garantizando pensiones adecuadas cuando lleguen a edad avanazada. La propuesta debería financiarse con recursos públicos y criterios de focalización de ingresos.

El mayor de los problemas que se presenta en Ecuador es la falta de cobertura del seguro social. Para responder a esta problemática existente el Departamento de Seguridad Social de la OIT (DSS, 2013) que ha propuesto un Piso de Protección Social que combina un de planes dirigidos a desempleados, pobres y adultos mayores, con otros planes destinados a trabajadores con un empleo precario, combinando acciones de protección con políticas de fomento de empleo para acceder a trabajos dignos.

El Estado debe asegurar garantías mínimas para todas las personas, tales como la salud, educación e ingresos que cubran sus necesidades básicas y conforme se avance en el combate

contra el desempleo, los propios trabajadores incorporarán a los seguros sociales prestaciones más extensas y de mejor calidad con los recursos que generen.

Reforzar la autonomía de las instituciones que administran y participan en la seguridad social principalmente el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es una tarea necesaria, en virtud del entrometimiento político ha contribuido al actual déficit de recursos y desorden administrativo.

Dados estos problemas Cecchini, S. (2012), señala que: "Es preciso impulsar una reforma al seguro social que garantice su sostenibilidad con la participación y apoyo ciudadano, a través del diálogo social, para la búsqueda de alternativas."

La estrecha relación entre trabajo y seguridad social requiere que el diseño ecuatoriano tome en cuenta que gran parte de la fuerza laboral no se encuentra bajo relación de dependencia, sino que está sumida en el subempleo o empleo inadecuado, lo que demanda instaurar un régimen semi contributivo o no contributivo que posibilite a los pobres, trabajadores informales y desempleados contar con una protecciónmínima en salud y asignaciones para su subsistencia.

Los planes de seguridad social planteados no deben basarse únicamente en el aporte de trabajadores en relación de dependencia, en virtud de que en su mayoría estos tienen bajos ingresos, además de que su situación es precaria, pues entran y salen de diferentes empleos y es el Estado es quien debería ayudar a estos grupos, principalmente a las personas desempleadas.

3.3.4. Apoyo al autoempleo y a la microempresa

Debido a la baja generación de empleo, muchos países han adoptado varias medidas que tienen como finalidad la creación de plazas de trabajo, ya sea mediante el trabajo por cuenta propia o microempresas. Estas políticas van encaminadas a generación de nuevas empresas, así como al apoyo de las ya establecidas. Como lo señala Goldstein, E. (2011), el objetivo de estos planes es

el perfeccionamiento de la productividad de estas unidades económicas mediante el aumento de ingresos de trabajadores y nuevos puestos de trabajo.

Los incentivos a las pequeñas empresas han sido desarrollados para establecer un entorno favorable para estos negocios e implementar políticas de perfeccionamiento productivo para estos comercios.

Según Efrat, R. (2014): "Los componentes principales de este tipo de iniciativas son el acceso al capital, capacitación, asistencia técnica, tecnología, acceso a mercados, así como el estímulo de la asociabilidad y coordinación entre diferentes áreas de la empresa."

La actividad a pequeña escala, desde lo empresarial, se percibe como parte importante de la organización productiva de cada país, la cual demanda un soporte especial para su mantenimiento y crecimiento.

Rodríguez-Roldán, N. (2013), señala que "Las iniciativas de trabajo independiente y creación de microempresas comúnmente se presentan en periodos económicos adversos en donde existe una alta demanda laboral, sobre todo, como un tipo de empleo de supervivencia."

Es recomendable como se ha planteado a lo largo del trabajo que estos planes sean dirigidos por las instituciones encargadas del desarrollo económico, que coordinan diferentes aspectos como el acceso a créditos, asistencia técnica y capacitación. Las entidades del sector laboral brindarían información, a través del registro exhaustivo de personas desempleadas que se planteó anteriormente, cuando se requiera trabajadores, los empleadores interesados se ocuparían de procesos de selección de los beneficiarios siempre que cumpla ciertos requisitos como un cierto número de trabajadores en relación de dependencia. También pueden brindar asesoría laboral en programas de establecimiento de empresas.

3.3.5. La capacitación a través de fuentes públicas y privadas

La capacitación, según Olivera, C. (2016), es el proceso relativo a políticas de formación que efectuan instituciones que participan en la producción de bienes y servicios, principalmente para que sus trabajadores y colaboradores obtengan conocimientos y habilidades que además de innovar puedan ser aplicadas en su actividad laboral.

Mendoza, A. (2015), define a la capacitación como "Una combinación de actividades educacionales encaminadas a incrementar las habilidades y actitudes del talento humano que labora en una determinada institución pública o privada. Esta instrucción permite perfeccionar sus actuales y futuras habilidades laborales, empleando técnicas especializadas y planificadas de acuerdo a las exigencias cambiantes de los mercados."

Una meta concreta es capacitar a las personas desempleadas mediante cursos de corta duración dedicados a aumentar las oportunidades de reinserción laboral, destinando un salario mínimo vital durante el aprendizaje, las oficinas de empleo públicas y privadas brindarían estos servicios de colocación, consecuentemente fortalecerían la inserción al sector productivo y de servicios.

Lo más conveniente es que la capacitación sea antecedida de algún tipo de orientación laboral previa y concluir con prácticas en empresas e inscripción en algún servicio de intermediación laboral.

Las evaluaciones de resultados de estos programas, demuestran que las personas que refuerzan su educación, reducen la duración del período de búsqueda de trabajo, con relación a las no han conseguido hacerlo.

Otro ejemplo de la colaboración entre los sectores público y privado es el caso de Argentina, Chile y el Uruguay en donde se otorgan incentivos por parte del Estado para capacitar a trabajadores en riesgo de ser despedidos principalmente por la difícil situación que atraviesa la empresa en donde laboran, de esta manera se mantiene el vínculo laboral y el empleador se tiene como resultado la mejora del desempeño de los trabajadores. (CEPAL/OIT, 2009).

Al momento de delinear los planes de capacitación es fundamental contar con varias opciones, como incrementar la cooperación del sector privado y fomentar la desconcentración de actividades del sector público. Además, diversificar los destinatarios de las políticas a grupos marginados.

Se debe pensar que existen debilidades en la educación general que limitan el impacto de los planes en el progreso de la inserción laboral, por lo que es imperativo promover una enseñanza de mejor cobertura, calidad, permanencia y equidad si se quiere habitantes competitivos e independientes.

Según Arias G, (2016), los planes de capacitación deben acomodarse de mejor manera a las diversas exigencias del aparato productivo, a través de la diversificación de programas y enfrentar a los continuos cambios que fomenta la globalización. Es importante instaurar un sistema educativo permanente para trabajadores y facilitar la adaptación a nuevas tecnologías. Así mismo es significativo fortalecer la enseñanza por competencias lo que no solo involucra transmitir conocimientos específicos sino genéricos para ayudar en la adaptación a diferentes contextos.

Uno de los motivos para incursionar en políticas de formación y capacitación es el reconocimiento de la significación de tener un talento humano calificado y fortalecer la competitividad de los mercados laborales.

En el Ecuador, se han llevado a cabo programas de reconvención y restructuración de trabajadores desempleados, con poco éxito de reinserción laboral, en actividades relacionadas a su empleo previo en la red Encuentra Empleo.

La plataforma del Ministerio del Trabajo, denominada "Encuentra Empleo", tiene 28 puntos de atención a nivel nacional, fue creada en 2010, y es una bolsa pública gratuita, transparente y ágil que reúne la oferta y demanda de empleo poniéndola a consideración de los ciudadanos principalmente desocupados. Entre los servicios que ofrece están el registro de la hoja de vida en su plataforma web, concretar entrevistas de trabajo y capacitación gratuita.

El programa digital de capacitación "Conecta Empleo", creado en colaboración entre el Ministerio del Trabajo y la compañía telefónica Movistar, brinda servicios gratuitos de enseñanza en línea como el Diseño Web HTML 5, Java Script, Big Data, Office, además de acceso a plataformas online como Coursera, edX, Udemy, MiriadaX por mencionar algunas de las herramientas que ofrece esta iniciativa. Aquí se muestra que puede existir una colaboración armónica entre lo público y privado con miras al beneficio de ambos.

La relevancia de los conocimientos y habilidades es un elemento importante para conseguir un empleo, especialmente para las personas que buscan su reinserción. La capacitación es un componente que genera efectos positivos e interesa tanto a empleadores como trabajadores e influye tanto en la productividad, así como en la estabilidad laboral, trayectorias ascendentes y el logro de mayores remuneraciones.

Para responder a la demanda de programas de capacitación sería conveniente incentivar la colaboración de organismos sin fines de lucro, universidades y empresasprivadas en las actividades

de enseñanza y apoyo a los pequeños negocios, para así llegar a sectores no atendidos, ampliar la cobertura de estos servicios y considerar necesidades específicas.

CONCLUSIONES

- Una dificultad a resolverse es la incorporación de estándares laborales internacionales para perfeccionar la calidad del empleo en el país y progresar en la agenda de desarrollo productivo además de seguridad social las cuales constan en convenios internacionales ratificados por el Ecuador.
- Menos de la mitad de los desempleados cumplen con los requisitos para acceder al seguro de desempleo, mostrando la necesidad de replantear los actuales modelos y parámetros, los que comparados con los convenios 102 y 122 de la OIT, limitan una cobertura más efectiva.
- El mercado laboral ecuatoriano posee dificultades no atendidas, debido a las variantes de trabajo originadas por la globalización, las cuales adquieren una dimensión transnacional que gradualmente afectan a la calidad del empleo, principalmente a modalidades de trabajo en plataforma, las cuales no cuentan con una seguridad social efectiva.
- No existe uniformidad de políticas macroeconómicas frente a la escasez de trabajo adecuado, lo que no puede ser superado únicamente con el control e inspección laboral o con el establecimiento de mayores sanciones, ni tampoco con la expedición de normativa que favorezca de sobremanera a personas desvinculadas.
- Se ha demostrado la incapacidad del Estado, para ser un ente regulador de las relaciones laborales y administrador de amparo para desempleados, trabajadores eventuales de los sectores públicos y privados además de personas en la informalidad.
- El Ecuador carece de un diseño y aplicación de políticas que frenen la inestabilidad laboral, además de que a las personas desvinculadas no se las visualiza como un colectivo desprotegido y olvidado.

- Prevalece la falta de efectividad en la ejecución de políticas que manejen de mejor manera el desempleo, la desorganización que existe en el país equivale a indiferencia ante el futuro, por lo que es trascendental establecer medidas laborales coherentes y sostenibles.
- El Estado no ha mantenido líneas de colaboración permanente con el sector privado, en la tarea de capacitación profesional, más bien han sido limitadas aproximaciones en programas insipientes sin lograr cubrir las demandas de este grupo ignorado.
- No existe extensión de ayudas sociales para los desvinculados que son cabezas de hogar, tampoco disminución de requisitos en procesos burocráticos para alcanzar a los beneficios por desempleo.
- El Ecuador cumple parcialmente las exigencias establecidas por el convenio 102 sobre seguridad social de la OIT, las situaciones más preocupantes son las que se refieren al número de aportaciones (24) que debe tener el afiliado para conseguir la prestación, el tiempo de espera de 60 días para poder realizar la solicitud del seguro por desvinculación, siendo el periodo de expectativa para poder cobrar el primer pago de la ayuda, entre 91 y 120 días.
- No existe planificación en relación al financiamiento internacional y nacional; así como de coberturas económicas temporales por pérdida de trabajo o préstamos direccionados a generar empleo.
- No se han creado políticas de inyección crediticia para personas decididas a emprender por su propia cuenta, tampoco seguimiento de los desembolsos de estos créditos, ni acoplamiento con otras estrategias como la asistencia técnica y capacitación.
- Existe agudos reajustes en cuanto al empleo adecuado y la remuneración, debido a la disminución de horas laborables por el COVID-19 y a diferentes medidas tomadas por

autoridades, como la creación de nuevos contratos, limitando el progreso de los trabajadores.

- Se desconocen estadísticas concretas de la desvinculación como el verdadero número de trabajadores desvinculados, en todos los sectores y regiones del país.
- No se evidencia coordinación efectiva entre los Ministerios de Trabajo, Inclusión Económica y Social, de Salud; entidades como: IESS, SRI, bolsas de empleo públicas y privadas, además de GAD's con el fin de enlazar ofertas laborales con base a las actividades que requieran de talento humano calificado para solventar puntos focales de atención emergente de acuerdo a sus competencias.
- El sistema de asistencia social no responde a las demandas latentes de la población, atendiendo únicamente a las personas vinculadas a una organización formal, con relaciones laborales estables y con capacidad contributiva.
- Con escaso éxito se han llevado a cabo programas impulsados por el Ministerio de Trabajo, basados en la reconvención de trabajadores desempleados, en actividades relacionadas a sus habilidades.
- No se ha fomentado la formación del talento humano con intenciones de mejorar aptitudes y habilidades a través de la capacitación, evidenciándose escasas iniciativas públicas que no conectan con las privadas.
- Es inexistente la asignación de recursos provenientes de impuestos y tasas direccionados en auxilios o ayudas efectivas a estos grupos sin empleo que, en la mayoría de casos, fueron contribuyentes permanentes mientras duró su actividad. Siendo el Estado y los GADs sus principales fuentes recaudadoras, se hace necesario se involucren en la propuesta de soluciones efectivas.

- Se ha evidenciado que en el sistema de protección para trabajadores del IESS existe déficit de financiamiento, escases de medicamentos e insumos médicos, además de una marcada ingobernabilidad administrativa por los múltiples casos de corrupción de sus autoridades las cuales a intereses políticos.

RECOMENDACIONES

- Proponer a la Asamblea Nacional, a través de peticionarios facultados, una modificación a la Ley Orgánica del Servicio Público del artículo 24, en donde se añada un literal de prohibición para desvincular a la jefa o jefe de familia uni parental, una vez comprobado ser el único sustento de la familia y cuya descendencia sea niño, niña o adolescente.

- Impulsar la protección del Estado a las personas desempleadas, a través de subsidios económicos temporales y actividades de desarrollo de competencias laborales para fortalecer su empleabilidad a corto plazo.

- Analizar, elaborar y proponer políticas, planes, programas y normas orientadas a relaciones laborales que privilegien vínculos laborales duraderos, articulando esfuerzos estatales y empresariales con responsabilidad social.

- Potenciar exoneraciones tributarias de impuestos, tasas y contribuciones relacionadas con la actividad empresarial, siempre y cuando se desarrollen planes efectivos de reinserción laboral, creación de empleo juvenil y sistemas de pasantías con un vínculo directo con la academia.

- Desarrollar un sistema único de registro social de desempleo con características de confiabilidad y accesibilidad para empleadores y trabajadores que, exponga la situación laboral de los campos de la economía; así como la oferta de trabajadores disponibles y su experticia a cargo del Ministerio del Trabajo.

- Promover interacciones entre agentes públicos y privados para encontrar vías efectivas de conservación del empleo, en donde se prioricen los intereses de los dos sectores a través del diálogo y participación conjunta.

- Compartir dificultades y repuestas entre los actores del mercado de modo que se extienda el impacto de las pautas adoptadas, mejorando conjuntamente su gestión y sostenibilidad.

- Construir modelos regulatorios que permitan el funcionamiento independiente y autónomo de la economía, sin dejar de lado el control que debe tener el Estado, sustentado en ejes de actuación que reconozcan al trabajador como el fundamento de sus esfuerzos.

- Llegar a la mayor cantidad de beneficiarios de protección social del Estado, a través de la coordinación interinstitucional de organismos como los Ministerios de Trabajo, Economía y Finanzas, IESS, MIES, entre otros, con ayuda de campañas de inclusión de grupos en condición de vulnerabilidad.

- Desarrollar políticas de generación de empleo alineadas a variables y vertientes que beneficien al desarrollo productivo del país; así como a soluciones a problemas de acuerdo a la situación en la que se presenten.

- Intervenir sobre la posición de los desvinculados, ya que son un grupo invisible, sus necesidades no son atendidas por los mandatarios y la brecha de clases sociales es crecientemente marcada.

- Fomentar políticas de empleo brindando servicios de reinserción laboral, con ayuda de organismos direccionados y tutelados por el Ministerio del Trabajo, que actúen mientras las personas desempleadas se encuentren recibiendo el seguro de desempleo o capacitándose en el mejoramiento de destrezas.

- Instaurar una conexión autentica entre las políticas empleo, servicios de reinserción laboral además de aprendizaje profesional, que ayude a los desempleados a ofertar sus conocimientos y habilidades.

- Brindar apoyo y acompañamiento en la etapa posterior a la culminación del pago del seguro de desempleo y promover la cobertura hasta por un año en el segmento de seguro de salud para evitar la falta de atención a quienes padezcan de enfermedades crónicas y/o catastróficas.

- Generar mecanismos especiales de cobertura en salud y alimentación cuya activación dependa de ciertas condiciones que adicionalmente deberán ser acompañadas con la búsqueda de trabajo, capacitación y financiamiento.

- Reconocer al trabajo independiente dentro de la seguridad social y generar herramientas que los amparen, por los elevados índices de desprotección e informalidad que se han mostrado en el país, en los que obligatoriamente estarán involucrados grupos de desempleados.

- Mantener armonía con los diferentes lineamientos internacionales referentes al seguro de desempleo, y ajustar el tiempo de espera disminuyéndolo progresivamente hasta lograr 7 días como espera máxima.

- Replantear la fórmula de cálculo del seguro de desempleo, considerándose los ingresos mantenidos por el trabajador antes de su desvinculación y no el salario básico.

- Reducir el número de aportaciones acreditadas para el seguro de desempleo de 24 a 12; además de eliminar el requisito de que sean consecutivas.

- Incorporar al seguro de desempleo todas las causales de desvinculación excepto la terminación unilateral del trabajador.

- Establecer incentivos tributarios dirigidos las empresas, sin importar su forma o actividad para generar nuevos empleos en forma directa y coherente con las actividades empresariales.

- Incrementar opciones de utilización provechosa de los distintos tipos de beneficios monetarios no contributivos en especial el Bono de Desarrollo Humano, con sistemas de créditos para pequeños emprendimientos y así maximizar las posibilidades de obtener beneficio de los frutos de la inversión.

- Es necesario que el Estado cumpla un rol más protagónico dentro de los procesos de desvinculación laboral, registro y protección de los trabajadores dentro y fuera de una actividad remunerada.

- Intervenir en la preservación del empleo, la pronta reinserción y la protección social, mediante análisis de mercados, condonación de impuestos y tasas; y principalmente la acción interinstitucional oportuna y eficaz.

- Reforzar la autonomía de las instituciones que administran y participan la seguridad social principalmente del IESS, siendo una tarea prioritaria y urgente, ya que la intrusión de la política ha contribuido al actual déficit de recursos y desorden administrativo.

- Perfeccionar el piso de protección social, en lo referente al desempleo, utilizando herramientas cuya base sea la producción de trabajo.

- Incorporar al seguro general obligatorio del IESS a los nuevos tipos de empleo realizados en plataformas tecnológicas que invisibilizan al empleador como sujeto de obligaciones.

- Fortalecer la participación de interlocutores de la sociedad civil, Estado, y representantes de grupos que faciliten la intervención de los trabajadores desvinculados en espacios importantes, a través del permanente diálogo social y no solo se consigan peticiones desde el esquema de los delegados del indigenado.

- Combinar mecanismos de asistencia social con esfuerzos de reactivación, a fin de formalizar a la mayor cantidad de personas posibles y que tengan una protección adecuada y sostenible en el tiempo. Esta serie de políticas pueden ser incluso instrumentos de estimulación económica.

- Identificar campos de mejora tanto en el seguro de desempleo como en el fondo de cesantía, a través de la coordinación interinstitucional, agregando políticas interinstitucionales que analicen detalladamente los requisitos de los beneficios.

- Replantear el modelo de desarrollo el cual demuestra una elevada preferencia por los bienes y servicios primarios, por lo que un cambio de paradigma de mercado fundado en la sustentabilidad ambiental, potencial retributivo y generación de empleo, es necesario.

- Canalizar recursos hacia las PYMES con fuentes de crédito accesible, asistencia técnica y capacitación con la participación pública y privada.

- Crear empleo en zonas rurales mediante programas originados desde el servicio público y gobiernos autónomos, encargados de ejecutar obras como sistemas de riego, apertura de caminos, desarrollo de tecnologías agroecológicas y fomento de la soberanía alimentaria sin intermediación.

- Apoyar a las PYMES dedicadas a la elaboración de bienes y servicios que han sido determinantes en las relaciones económicas y de trabajo, como el caso de Loja en la mejora

de elaboración de café, en donde se denotan las posibilidades de desarrollo sustentable y diversificación productiva en el Ecuador. Localmente se han creado fuentes directas de empleo en las que sin duda alguna hay porcentajes de personas que tomaron esta iniciativa cuando fueron desvinculación.

- Implementar políticas de trabajo y apoyo al sector productivo, especialmente en lo relacionado a la competitividad, que puede aumentar con la ampliación de más plazas de trabajo, inversión en tecnología, capacitación y compensaciones salariales a trabajadores por el cumplimiento de metas.

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo, C. (2012). *Precarización Laboral y Legitimación del Modelo Económico y Político*. Iquique, Chile: Gaceta Laboral. p.31-61.

Andrade, S. Grijalva A. y Storini C. (2009). *La Nueva Constitución del Ecuador.* Quito, Ecuador:Universidad Andina Simón Bolívar/ Corporación Editora Nacional.

Argoti, A. (2011). *Algunos Elementos sobre la Teoría Clásica del Empleo*. Pasto, Colombia:Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño, 35-57

Arias, G. (2016). *Administración de Recursos Humanos, para el Alto Rendimiento*. México DF,México: 6ª edición, Trillas S.A.

Asamblea Constituyente (2008) Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008 Recuperado de: http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=Publico_Constitucion_De_La_Republica_Del_Ecuador&query=constitucion#I_DXDataRo

Asamblea Nacional del Ecuador (2005). Código del Trabajo. Registro Oficial No. 167 26 dediciembre de 2005. Recuperado de: http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/FullDocumentVisualizerPDF.aspx?id=HISTORIC-CODIGO_DEL_TRABAJO_1997_CODIFICACION

Banco Mundial (2002). Mercado Laboral y servicio social de Ecuador. Washington Dc, Estados Unidos: Grupo Banco Mundial.

Baylos Grau, A. y Pérez Rey, J (2009). El Despido o la Violencia del Poder. Madrid, España: Red de Bibliotecas Universitarias, cit., pp. 46-49.

Berger, J. (2008). *The Origin of Unemployment Insurance: Assistances for Developing Countries*. Ginebra, Suiza:Organización Internacional delTrabajo (OIT).

Betancourt, J. (2016). *Movilidad social enAmérica Latina: Población, Desarrollo y Crecimiento Económico*. Lima, Perú: Centro de Estudios Lima.

Bianchi, A. (2015). *La Irrenunciabilidad de Derechos Laborales frente a las Nuevas Formas de Trabajo*. Recuperado de: https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456479/2626/1/delegacion-evolucion-estado.pdf

Brizuela, C. (2008). *Hacia un Nuevo Derecho delTrabajo*. Ciudad de México, México: Editorial Trillas.

Camacho, G. (2012). *Empleo y Migración Laboral en Ecuador*. Quito, Ecuador: Ministerio de RelacionesLaborales del Ecuador.

Campos, D. (1998). *Derecho Laboral Individual Colombiano*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis S.A.

Carbonell, M. (2001). *Los derechos sociales como técnica de protección jurídica*. Ciudad de México, México: Porrúa/UNAM.

Carrillo, A. (2007). *Una Aproximación al Problema de Desempleo desde el Estado*. Recuperado de: file:///C:/Users/nicol/Downloads/helpdesk,+C_122_carrillo_def.pdf

Castillo Aguilar, G. A. (2016). La Política Laboral del Gobierno de la Revolución Ciudadana y su Incidencia en los Derechos de los Trabajadores en la República del Ecuador. Quito, Ecuador:UCE.

Cavas-Martínez, F. (2016). *Planes y Proyectos deFomento de la Seguridad Social*. Murcia, España:Revista deCiencias Sociales.

Cecchini, S. (2012). *Una Mirada Integral a la Protección Social en América Latina con Enfoque de Derechos*. Santiago, Chile:Comisión Económica paraAmérica Latina y el Caribe (CEPAL).

Cervantes, F. (2014). *Principales Cambios en losMercados Laborales del Norte*. Valladolid, España: Universidad de Valladolid, Revista Institucional de Economía.

Cevallos Salas, J. (2007). *Derecho Laboral Ecuatoriano: Apuntes para una Historia*. Quito, Ecuador: La Tierra.

Chiriboga, G. (1991). *El Tiempo de los Derechos*. Madrid, España: Sistema.

Comisión de Expertos en Aplicación deConvenios y Recomendaciones, (2012). *Informe General y Observaciones Referidas a Ciertos Países III (Parte 1A)*. Ginebra, Suiza: Oficina Internacional delTrabajo.

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, (2019). *Control de Cumplimiento de NormasInternacionales de Trabajo*. Edición Centenario. Ginebra, Suiza: Oficina Internacional delTrabajo.

Comisión Económica para AméricaLatina y el Caribe (2008). *Los Mercados de Trabajo, La Protección de los Trabajadores y el Aprendizaje de por Vida en una Economía Global: Experiencias y Perspectivas de AméricaLatina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL.

ComisiónEconómica para AméricaLatina y el Caribe-Organización Internacional del Trabajo, (2009). *Crisis y Mercado, CoyunturaLaboral en AméricaLatina*. Santiago, Chile: Boletín CEPAL-OIT, Nº 1

ComisiónNacional de los Derechos Humanos. (2016). *Los Derechos Humanos Laborales*. Recuperado de: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdf/DH-Laborales.pdf

Concepto Jurídico (2015). *Terminación de las Relaciones Laborales*. Recuperado de: https://definicionlegal.blogspot.com/2015/05/terminacion-de-las-relaciones-laborlels.htm

Convenio sobre el Desarrollo de los RecursosHumanos Número 142, hecho en Ginebra, Suiza: el 23 de junio de 1975. Ratificado por el Ecuador 26 de octubre 1977. Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:354287:NO

Convenio sobre el Desempleo Número 2, hecho en Whashington, Estados Unidos: el 28 de nomviembre de 1919. Ratificado por el Ecuador el 5 de febrero de 1962. Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C002

Convenio sobre el Seguridad Social Número 102, hecho en Ginebra, Suiza: el 28 junio de 1952. Ratificado por el Ecuador el 25 de octubre 1974. Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO

Convenio sobre el Servico de Empleo Número 88, hecho en San Francisco, Estados Unidos: el 9 de julio de 1948. Ratificado por el Ecuador el 26 de agosto 1975. Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:892233:NO

Convenio sobre la Driscriminación (Empleo y Ocupación) Número 102, hecho en Ginebra, Suiza: el 28 de junio de 1952. Ratificado por el Ecuador el 10 de julio 1962. Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:319856:NO

Convenio sobre la Política del Empleo Número 122, hecho en Ginebra, Suiza: el 15 de julio 1966. Ratificado por el Ecuador el 13 de noviembre 1972. Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312987:NO

Convenio sobre la Terminación de la Relación de Trabajo OIT, (1982). *Convenio sobre la Terminación de la Relación de trabajo*. Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C158

Convenio sobre Política Social (Normas y Objetivos Básicos)117, hecho en Ginebra, Suiza: el 23 de abril 1964. Ratificado por el Ecuador el 03 de octubre 1969. Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312262:NO

Coppeti, (2012). *Panorama del Mercado Laboral de Profesionistas en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: Editorial Jurídica Pluma Blanca.

De Buen Unna, C. (2016) *Instituciones de la Seguridad Social, La Extinción de la Relación del Trabajo*. Recuperado de: http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/139/32.pdf.

De Buen, N. (2006) *DerechoLaboral: Asistencia Social. Manual*. Ciudad de México, México: Instituto de InvestigacionesJurídicas. Recuperado de: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/download/9488/11522

De Buen, N. y Morgado, E (1997) *Instituciones del Derecho alTrabajo*. Ciudad de México, México: Academia Iberoamericana, UNAM. Recuperado de: http://www.academiadederecho.org/upload/biblio/contenidos/IdDdTydlSS__UNAM.pdf

De la Cueva, M. (2008). *El Nuevo DerechoMexicano del Trabajo Tomo II*. Ciudad de México, México: Editorial Porrúa. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/tablas/32962.pdf

De La Fuente, F. (2012). *La protección constitucional de la familia en América Latina*. Puebla, México: Revista Ius vol.6 no.29

De laGarza, E. (2014). *El papel del Concepto del Trabajo en la Teoría Social del Siglo XX*. Recuperado de: http://docencia.izt.uam.mx/egt/publicaciones/articulos90/papelconcepto.pdf

Delgadillo, L., & Lucero, M. (2005). *Compendio de Derecho Laboral*. 7ma edición. Ciudad de México, México: Editorial Porrúa.

Departamento de SeguridadSocial. (2013). *Seguridad Social para Todos*. Lima, Perú: Oficina Internacional del Trabajo.

Duran, F. (2017). *Diagnóstico del Sistema de SeguridadSocial del Ecuador*. Lima, Perú: OficinaInternacional del Trabajo Oficina Subregional para Bolivia-Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela. Departamento de Seguridad Social / OIT.

Efrat, R. (2014). *The Tax Burden of Smallbusiness*. Hastings Business Law Journal. Recuperado de: http://www.csun. edu/~re34791/pdfs/Efrat%20Article_FINAL%5b1%5d.pdf

Equipo TécnicoMultidisciplinario de la OIT. (2016). *PasadoyPresente de la Legislación Laboral en América Latina*. Recuperado de: https://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/mdtsanjose/paper/pasado.htm

Equipo Técnico Multidisciplinario de la Organización Internacional del Trabajo. (1998). L*egislación Laboral*. Recuperado de: Organización Internacional del Trabajo: https://www.ilo.org/public//region/apro/mdtsanjose/papers/pasado.htm

Estepa, S. (2017). *Outplacement como Parte del Proceso de Desvinculación Laboral*. Recuperado de:

https://scripta.up.edu.mx/bitstream/handle/20.500.12552/2911/159811.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Estévez-Araujo, A (2019). *Estrategia para el Combate de la Pobreza y Desempleo*. Barcelona, España: Editorial Oxímora, Revista Internacional de Ética y Política, N. 14.

Figuera, K. (2006). *La Inestabilidad Laboral y su Relación con el Rendimiento del Talento Humano*. Buenos Aires, Argentina:Universidad de BuenosAires. pp. 52-67.

Filgueira, F. (2006), *Cohesión,Riesgo y Arquitectura de la ProtecciónSocial*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Freije-Márquez, N. (2004). *Una Aproximación a la Teoría de la Economía y del Estado de Bienestar.* Recuperado de: https://www.redalyc.org/pdf/2250/225035344006.pdf

Fugazza, M. (2003). *Discriminación Laboral: Teorías y Planes Políticos*. Logroño, España: Revista Internacional delTrabajo, pp. 557-596.

Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (2019). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2019*. Recuperado de: https://caritas-web. s3.amazonaws.com/main-files/ uploads/sites/16/2019/5/InformeFOESSA-2019-completo.pdf

Gelmetti, C. (2016). *Estrategias para el Funcionamiento de Pequeñas y Medianas Empresas*. Buenos Aires, Argentina: Primera edición. Editorial Ugerman.

Gialdino, R. (2017). *Dignidad, Justicia Social, Principio de Progresividad y Núcleo Duro Interno*. Recuperado de: http://wwwarrabaljuridico.blogspot.com/2018/05/rolando-gialdino-derechos-humanos-y.html

Gil Monte, P. (2012). *Trabajo y Salud Ocupacional*. Valencia, España: Unidad de Investigación Psicosocial de la Conducta Organizacional. p.237-241.

Girondella, L. *Promoción de Competencias Impulsadas por el Estado*. La Plata, Argentina: Editorial: Pluma Blanca

Goldstein, E. (2011). *Alcances y Limitaciones de las Políticas deApoyo a lasPequeñas yMedianas Empresas: Debates para un Nuevo Marco Conceptual y de Implementación*. Santiago, Chile: CEPAL, p. 434-511. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/ handle//11362/36559/S1100762_es.pdf?sequence=1

Gonzáles, D. (2006). *Regímenes Especiales de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina*. Washington, D.C., Estados Unidos:Banco Interamericano deDesarrollo (BID).

González, D., Giachero, S. y Delgado, S. (2012). *Riesgos Psicosociales en del Despido: Una Aproximación Teórica y Legal*. San José, Uruguay: Editorial Prensa Médica. p.75-87.

Goodin, R. (2011). *Work and Welfare: Towards a Welfare Regime*. Londres, Inglaterra: British Journal of Political Science.

Guerra, P. (2020). *Sociología del Trabajo*. Recuperado de: http://www.kolping.org.uy/sites/default/contenidos/publicaciones/archivos/Kolping_Libro%20SDT_dig.pdf

Gutiérrez Magaña, H. (2017*). La Institucionalización de la Seguridad social en Países Sudamericanos: Posibilidades de Mecanismos Participativos*. Talca, Chile: Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política. pp. 139-164.

InstitutoNacional de Estadísticas y Censos, (2018). *Encuesta Nacional de Empleo,Desempleo y Subempleo, Documento Metodológico*. Recuperado de: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/Septiembre-

2018/ENEMDU_Metodologia%20Encuesta%20Nacional%20de%20Empleo%20Desempleo%20y%20Subempleo.pdf

InstitutoNacional de Estadísticas y Censos, (2021). *TabuladosEncuesta Nacional de Empleo,Desempleo y Subempleo*. Recuperado de: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Diciembre-2021/202112_Mercado_Laboral.pdf

Jaramillo, J. (2011). *Instituciones del Derecho Laboral*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.

Jiménez, J. (2008). P*rotección del Empleo y seguridad Social*. Recuperado de: file:///Users/familiachangcosios/Downloads/DialnetFlexibilidadProteccionDelEmpleoYSeguridadSocialDur-7393704%20(2).pdf

Jorgensen, H. (2016). *Definiciones Laborales Según el Nuevo Escenario Político Latinoamericano*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Siglo XXI.

Larrea, C. (2007).*Empleo Apropiado yDesempleo*. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador-Observatorio Laboral Ecuatoriano.

León, A. (2007). Métodos de Compensación Basados en Competencias. Barranquilla, Colombia: Uninorth.

Leonardo Girondella Mora 6 septiembre

Ley Orgánica del Servicio Público. (2010). Publicada en el Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010, última reforma Ley 0 publicada en el Registro Oficial No. 229 de 22 de junio de 2020.

López, F. (2017). *Políticas Laborales y de Gasto social en Latinoamérica*. Bologna, Italia: Universidad de Bologna,

López-Mena, L. (1997). *La Desvinculación Asistida, y la Continuidad en el Empleo*. Santiago, Chile: Revista De Psicología Universidad de Chile, 6, Pág. 49–67. Recuperado de: https://doi.org/10.5354/0719-0581.1997.18657

Lund, F. (2019). *Social Protection, Citizenship and the Employment Relationship*. Manchester, Inglaterra: WIEGO Working Papers, núm. 10.

Maihofer, W (2008). *Estadode Derecho y Dignidad Humana*. Buenos Aires, Argentina: Editorial B de F.

Malgesini, G. (2019). *Estudio sobre el Ingreso de Familias Monoparentales*. Recuperado de: https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1563515475_estudiofamilias-monoparentales.pdf

Malony, W. (2002), *Economic Emergency Programs*. Recuperado de: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9

Marconi, L. (2017). *Ventajas y Desventajas de la Modernización Macroeconómica*. Universidad de SanAndrés. Recuperado de: https://repositorio.umsa.bo/bitstream/handle/123459889/14191/TM229.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Marin, F. (2015). *La Estabilidad Laboral: Cuestiones Jurídicas*. Recuperado de: http://www.redalyc.org/pdf/1275/127546458002.pdf

Martin, G. (2019). *Relaciones Laborales en Países en Vías de Desarrollo*. Recuperado de: file:///C:/Users/nicol/Downloads/helpdesk,+C_002_martin_def-1.pdf

Martínez, D. (2018). *El Futuro Incierto del Trabajo y el Rol del Estado en la Economía*. Logroño, España: Fundación Dialet. pp. 69-98.

Masabanda, G. (2008). *Instrumentos Jurídicos Aplicables en la Creación y Conservación del Empleo*. Recuperado de: https://revistas.uta.edu.ec/Books/libros%207819/instrumjuridic.pdf

Méndez Cruz, J. (2009). *Introducción al Derecho Laboral con un Enfoque Práctico*. Ciudad de México, México: McGraw-Hill Editores, S.A.

Mendoza, A. (2015). *Manual para Determinar Necesidades de Capacitación y Desarrollo*. Ciudad de México, México: 5ª edición, Trillas S.A.

Molina, M. (2013). *Derecho Laboral Individual*. Recuperado de: http://www.revistaruptura.com/derecho-laboral-individual-.html

Monroy Cabra, M. (2015). *Estudio Comparativo de las Condiciones Laborales y Normativa Internacional*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis S.A.

Montaña, M. Soto, L. & Vargas, C. (2020). *Inestabilidad Laboral y sus Efectos en la Salud Psicológica del Talento Humano de una Micro Empresa*. Bogotá, Colombia:Universidad de losAndes.

Montes, C. (2016). *Efectos de la Crisis Económica en el Trabajo*. Valencia, España: Universitat Politécnica de Valéncia-Escola Técnica D´Enginyeria D´Edificació.

Montesinos, A. (2020). *La Delgada Línea entre las Políticas Activas y Pasivas de Empleo.* Recuperado de: https://ftaadcee.ab.uclm.es/2020/01/23/Las%20pol%C3%ADticas%20pasivas%20son%20conocidas,y%20se%20convierta%20en%20empleado.

Morazzani, W. (2016). *Normas de Inclusión y Privación al Acceso al Trabajo en el Sector Público y Privado en la Ciudad de Arequipa*. Universidad Nacional San Agustín. Tesis de Grado. Recuperado de:

http://bibliotecas.unsa.edu.pe/bitstream/handle/UNSA/6562/COmolewg.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Mundaray Silva, M. (1970). *Mecanismos de Protección y Tutela de la Estabilidad Laboral*. Caracas, Venezuela: Editorial Venezolana deProtección de Derechos.

NacionesUnidas (2005), *Objetivos deDesarrollo*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Narváez, E. & Totoy, L. (2016). *El Estado Ecuatoriano ante las discapacidades*. Recuperado de: https://www.repositoriodigitalul.com/trabajos89/estado-ecuatoriano discapacidades/estado-ecuatoriano-discapacidades.shtml

Neves Mujica, J. (2009). *Introducción al Derecho Laboral*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica de Perú.

Nussbaum, M. (2001). *Women and Human Development*. (1st ed.). New York City: Cambridge University Press. Recuperado de: https://doi.org/10.1017/cbo9786511841286

O'Neil, J. (2011). *Building Better Global Economic.* Nueva York City, Estados Unidos: Goldman Sachs Global Economics Papers.

Obaya, M. y P. Pascuini (2020). *Estudio de Modos de Gobernanza entre la Argentina, Chile y Bolivia*. Recuperado de: https://www.cepal.org/es/publicaciones/46479-la-gobernanza-litio-cobre-paises-andinos

Observatorio de Relaciones Laborales Internacionales (2012). *Paro Laboral de Larga Duración y Protección por Desempleo, ¿Algo más que Prestaciones?*. Madrid, España:UniversidadComplutense de Madrid.

Ocampo, J. (2004), *Reconstrucción del Futuro:Globalización y Desarrollo.* Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma.

Olivera, C. (2016). *El Rol de la Capacitación en las Organizaciones Productivas*. Buenos Aires, Argentina: XII Congreso Nacional de Desarrollo y Capacitación, Buschi S. A.

OrganizaciónInternacional del Trabajo. (2014). *Informe sobreTrabajo. Desigualdades en laEra de la FinanzaGlobal*. Ginebra, Suiza: OIT/.

OrganizaciónInternacional del Trabajo. (2019) *Las plataformas Digitales y el Futuro delTrabajo*. Recuperado de: https://www.ilo.org//wcmsp5//grups/public/---dgports/---dcomm/---publ/documents/publiction/wcms_684183.pd

OrganizaciónInternacional del Trabajo. OIT. (1947). *Convenio Constitutivo*. Ginebra, Suiza: Decreto Ejecutivo 742

OrganizaciónInternacional del Trabajo. (1982). *Convenio sobre la TerminaciónLaboral núm. 158*. Ginebra: 68ª reunión de la ConferenciaInternacional del Trabajo.

OrganizaciónInternacional del Trabajo. (2020). *Promover el TrabajoDecente en un Panorama Cambiante*. Ginebra, Suiza: ConferenciaInternacional del Trabajo, 109.a reunión.

OrganizaciónMundial del Trabajo. (2007). *Informesobre la Igualdad: Retos que se Plantean*. Ginebra, Suiza: ConferenciaInternacional del Trabajo N. 96.

OrganizaciónMundial del Trabajo. (2011). *Informe III, Primacía de la SeguridadSocial*. Ginebra, Suiza: Conferencia Internacional del Trabajo N. 100.

OrganizaciónMundial del Trabajo, (2011). *Piso de Protección Social para una Globalización Equitativa e Inclusiva*. Ginebra, Suiza: Organización Mundial del Trabajo

Organización Mundial del Trabajo, (2018).E*stadísticas de las Relaciones deTrabajo*. 20.ªConferencia Internacional deEstadísticos. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dreports/--stat/documents/meetingdocument/wcms_646767.pdf

OrganizaciónMundial del Trabajo. (2019).*Declaración para elFuturo delTrabajo*. Ginebra, Suiza: Conferencia Internacional del Trabajo N. 108.

OrganizaciónMundial del Trabajo. (2019).*Informe Mundial sobre la ProtecciónSocial 2017-2019. La protección Social Universal para Alcanzar Objetivos deDesarrollo*. Ginebra, Suiza: Conferencia Internacional del Trabajo N. 108.

Organización Mundial del Trabajo. (2022). *Misión e Impacto de la OIT*. Recuperado de: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--es/index.htm

Organización para la Cooperación y el DesarrolloEconómica (2018). *Buenos Empleos para todos en un Mundo Laboral Cambiante: Propuestas de la OCDE para Generar Empleos de Calidad.* París, Francia.

Ortega, S., & Barceló, S. (2017). *Seguridad Social para Grupos en Condición de Vulnerabilidad*. Valencia, España: Tirant Lo Blanch.

Otamendi, L. (2018). *Derechos Humanos:Trabajo*. Buenos Aíres.: B de f

Paredes, D. (2006). *Principio de Competencia Normativa en la ConstituciónPolítica de la República del Ecuador*. (Tesis de maestría). Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.

Parker, S. (2008). *Características del Desempleo en las Urbes*. Toluca, México: Papeles de Población UniversidadAutónoma de México. pp. 51-62.

Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2010). *El papel de las organizaciones sociales en la Creación y Diseño de Políticas sociales*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Pedrero F. (2016). *Outplacement úselo al perder su empleo*. Recuperado de: http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas/50773.html

Pedroza, R. & Villalobos, G. (2009). *Políticas de Compensación para la Equidad en la Remuneración Ecuador y Perú.* Córdova, Argentina: Centro Argentino de Estudios Internacionales.

Pérez Berrios, F. (2016). La Protección a la Familia a través del Cumplimiento Derechos. *Revista De Derecho*. Recuperado de: https://doi.org/10.5347/derecho.v0i19.2318

Pérez Chávez, J. & Fol Olguín, R. (2019). *Guía Práctica de DerechoLaboral*. Ciudad de México, México: Tax Editores Unidos S.A. de C.V.

Porras Velasco, A. (2015). *La Nueva Seguridad Social en Ecuador: Cambio de Paradigmas.* Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional. Revista de Derecho, pp. 89-116.

Proaño Maya, M. (2014). *Seguridad Social y Sociedad Democrática*. Quito: Editora Americana.

Programa de las NacionesUnidas para el Desarrollo, (2004).*Políticas de DesarrolloEconómico para el Perú*. Chiclayo, Perú: Alfaguara.

Racciatti, O. (2010). *Transformaciones en el Mundo delTrabajo*. Valparaíso, Chile: Valdivia.

Ramírez, A. (2013). *Estrategias para Prevenir la Inestabilidad en la era de la Modernización Productiva*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana, Revista Criterio Jurídico, pp. 21-53.

Ramos, C. (2011). *Seguridad Social y Capacitación en el Tránsito de la Crisis a la Recuperación*. Santiago, Chile:Serie Macroeconomíadel Desarrollo Nº 16, CEPAL.

Rebai, S. (2016). *Aportes del DerechoInternacional de los DerechosHumanos al Derecho del Trabajo*. Recuperado de: https://www.vistadecausa.com.mx/novedades/item/1072-los-

derechos-humanos-y-el-derecho-del-trabajo-aportes-del-derecho-internacio-nal-de-los-derechos-humanos-al-derecho-del-trabajo

Reyes, P. (2016). *Inclusión, Tecnología y Cohesión Social*. (Tesis de grado). Barcelona, España: Universidad de Barcelona.

Richter, J. (2013).*El Trabajo en el Derecho delTrabajo*. Revista Latina de Derecho Social, N. 16, ISSN: 1830-4670, pp. 129-167. Recuperado de: http://www.redalyc.org/pdf/4296/429630271007.pdf

Rodríguez-Roldán, N. (2013). *Una Mirada Integral a la Pequeña y Mediana Empresa como Política Pública para Combatir la Pobreza*. Bogotá, Colombia: Fórum Empresarial.

Rofman, A. (2007). *Desempleo y Rupturas en la estructura Laboral Latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de EstudiosEconómicos y Estadística. V Congreso Tributario.

Rojas, R. (2016). *Guía para Realizar Investigaciones y Capacitación a Grupos Específicos*. Ciudad de México, México: Plaza y Valdés.

Roldán, P. (2016). *Principios Instrumentales de Regulación Laboral*. Barranquilla, Colombia: Editorial Universidad Sergio Arboleda.

Ronconi, L. (2011). Identificación de la *Informalidad laboral en Argentina: Un Enfoque Institucional*. Buenos Aires, Argentina:Desarrollo Institucional Gobierno y Sociedad.

Rosales, M. (2012). *Normativa Laboral, Unidad de Mercados Económicos y Seguridad Social*. Bogotá, Colombia: Editorial Sosa y Salazar.

Rubio Arribas, J. (2013). *Consecuencias Sociales de la Desregularización del Mercado Laboral*. Recuperado de: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18128495002

Sagadoy, J. (2017). *Derecho del Trabajo, ¿Víctima o Culpable?* Logroño, España: Nueva RevistaEspañola de Derecho, N. 19.

Samaniego, N. (2002).*Políticas de Mercado y su Evaluación en AméricaLatina*. Santiago, Chile: Serie Macroeconomía del Desarrollo Nº 19, CEPAL.

Samuelson, P. & Nordhaus, W. (2002). *Elementos para un Eficiente Técnica Legislativa*. Madrid, España: 17ª edición. Editorial McGraw Hill Interamericana de España.

Sanabria, C. (2014). *La Participación de los Gobiernos en el DerechoLaboral*. Recuperado de: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32209943013

Santoro, S. (2018). Inestabilidad Laboral en el MercadoArgentino. Centro de Psicología clínica, laboral y forense. Recuperado de: http://www.cpcba.com.ar/inestabilidad_laboral.349863943/html

Llique, R. (2015) *Los Impactos de la Inestabilidad Laboral en la Psicología de los Trabajadores*. Lima, Perú: Editorial de la UniversidadCatólica del Perú. p. 229-245

Saponara, J. (2006). *La Construcción Social del Concepto Moderno de Trabajo*. Recuperado de: https://www.fao.org/social-protection/overview/whatisp/es/

Scott, S. (2019) *¿Qué es la igualdad de OportunidadesLaborales? La Voz de Houston*. Recuperado de: https://pyme.lavoztx.com/qu-es-la-igualdad-de-oportunidades-laborales-8960.html

Seller, P. (2020). *Políticas públicas de Protección a las Familias en España*. Murcia, España: Revista de Gerencia, vol. 12, núm. 45.

Serrano-Falcón, C. (2014). *Modelos de Servicios Públicos de Empleo e Intermediación Laboral Europa*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.

Sojo, A. (2004). Vulnerabilidad Social y Políticas Públicas Orientadas al Trabajador. Ciudad de México, México: Serie Estudios y Perspectivas, Nº 14.

Somavía, J. (2014). *Trabajo Decente y Protección Social*. Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo.

Sullivan, D. (2019). *Job displacement in South America: Colombia, Ecuador and Peru*. New York City, Estados Unidos: Economic School Columbia University.

Székely, M. (2006). *Percepciones sobre la Discriminación Laboral en México*. New York City, Estados Unidos: Serie Políticas Sociales, Nº 128 (LC/L.5443-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Tinajero, A. (2008). *Análisis financiero del InstitutoEcuatoriano de Seguridad*. Guayaquil, Ecuador:FLACSO.

Torres, R. (2019). *Nuevas Formas de Empleo y Protección Social en Latinoamérica*. Recuperado de: https://dialnet.elogim.com/servlet/articulo?codigo=7242346

Trujillo, J. (2008). *Derecho del Trabajo*. Quito, Ecuador: Centro de PublicacionesPUCE.

Ugarte Vega-Centeno, M. (2010). *Apuntes sobre el Estado deBienestar en Europa*. Lima, Perú: Revista de InvestigaciónUniversidad Nacional Mayor de San Marcos

United Nations of Human Rights (2017) *Ficha de datos: Igualdad y NoDiscriminación*. Recuperado de: https://www.unfe.org/wp-content/uploads/2017/05/Equality-and-Discrimination-Esp.pdf

Valencia, L. (2015). *La problemática del Derecho a la Estabilidad Laboral de los Servidores Públicos en el Ecuador*. (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar: Quito, Ecuador.

Vásquez López, J. (2006). *Derecho Laboral Ecuatoriano: Derecho Individual*. 1era. Edición. Quito, Ecuador: Editorial Jurídica Cevallos y USFQ.

Veintimilla, L. (2010). *Políticas Laborales Inclusivas*. Quito, Ecuador: Universidad Politécnica Salesiana.

Vucinic, L. (2002). *Derechos y Garantías: La Situación Actual de las Familias Monoparentales en Madrid*. Madrid, España: Editorial Trotta.

Weller, J. (2009).L*a Inserción Laboral de GruposVulnerables Estudios de Casos Nacionales*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Zambrano, A. (2015). *Incidencia del Desempleo en la SeguridadSocial*. Recuperado de: http://www.redalyc.org/pdf/2779/273941266004.pdf