



El seguro de desempleo como mecanismo de protección de derechos laborales en Ecuador: comparativo con Chile y Argentina

Unemployment insurance as a mechanism to protect labor rights in Ecuador: comparison with Chile and Argentina

O seguro-desemprego como mecanismo de proteção dos direitos trabalhistas no Ecuador: comparação com Chile e Argentina

Humberto Arturo Villamar-Ramos ^I

hvillamar@indoamerica.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0004-4469-2739>

Clara Daniela Romero-Romero ^{II}

cromero16@indoamerica.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-1922-0922>

Correspondencia: hvillamar@indoamerica.edu.ec

Ciencias Sociales y Políticas

Artículo de Investigación

* **Recibido:** 11 de enero de 2024 * **Aceptado:** 20 de febrero de 2024 * **Publicado:** 22 de marzo de 2024

- I. Estudiante de la Carrera Derecho a Distancia, Universidad Indoamérica, Octavo Semestre, Babahoyo, Ecuador.
- II. Magíster en Derecho Constitucional, Abogado de los Tribunales de la República del Ecuador, Docente, Investigadora Titular de la Universidad Indoamérica, Ambato, Ecuador.

Resumen

Este artículo se enfoca en analizar y comparar los sistemas de seguro de desempleo en Ecuador, Chile y Argentina, resaltando distintas estrategias para afrontar la pérdida de empleo. En Ecuador, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) garantiza la estabilidad financiera de los desempleados, alineado con la Constitución de 2008. Chile, desde 2001, establece el seguro como un derecho financiado por empleadores y trabajadores, promoviendo la participación activa del trabajador en la construcción de su seguridad financiera. En Argentina, la ley 24.013 de 1991 marca un avance en el reconocimiento de derechos laborales, aunque con requisitos más restrictivos y limitantes, como la necesidad de estar registrado en el sistema integral de prestaciones. La metodología empleada en esta investigación es de enfoque cualitativo y se basa en los métodos inductivo-deductivo, analítico-sintético, de análisis documental y el método exegético para comprender cómo estos países abordan la problemática del desempleo a través de su ordenamiento jurídico. Mediante este estudio se llegó a la conclusión de que, aunque Argentina presenta un modelo más completo en términos de protección, se destaca que la sostenibilidad financiera y la adaptabilidad son factores críticos para el éxito a largo plazo de cualquier sistema de seguridad social.

Palabras Clave: Desempleo; Derecho Comparado; Derechos laborales; IESS; Seguridad social.

Abstract

This article focuses on analyzing and comparing the unemployment insurance systems in Ecuador, Chile and Argentina, highlighting different strategies to face job loss. In Ecuador, the Ecuadorian Institute of Social Security (IESS) guarantees the financial stability of the unemployed, aligned with the 2008 Constitution. Chile, since 2001, establishes insurance as a right financed by employers and workers, promoting the active participation of the worker in building your financial security. In Argentina, Law 24,013 of 1991 marks progress in the recognition of labor rights, although with more restrictive and limiting requirements, such as the need to be registered in the comprehensive benefits system. The methodology used in this research is qualitative in approach and is based on inductive-deductive, analytical-synthetic methods, documentary analysis and the exegetical method to understand how these countries address the problem of unemployment through their legal system. Through this study, it was concluded that, although Argentina presents

a more complete model in terms of protection, it stands out that financial sustainability and adaptability are critical factors for the long-term success of any social security system.

Keywords: Unemployment; Comparative Law; Labor rights; IESS; Social Security.

Resumo

Este artigo se concentra na análise e comparação dos sistemas de seguro-desemprego no Equador, Chile e Argentina, destacando diferentes estratégias para enfrentar a perda de emprego. No Equador, o Instituto Equatoriano de Seguridade Social (IESS) garante a estabilidade financeira dos desempregados, alinhado com a Constituição de 2008. O Chile, desde 2001, estabelece o seguro como um direito financiado por empregadores e trabalhadores, promovendo a participação ativa do trabalhador na construindo sua segurança financeira. Na Argentina, a Lei 24.013 de 1991 marca avanços no reconhecimento dos direitos trabalhistas, embora com requisitos mais restritivos e limitantes, como a necessidade de inscrição no sistema integral de benefícios. A metodologia utilizada nesta pesquisa tem abordagem qualitativa e baseia-se nos métodos indutivo-dedutivo, analítico-sintético, na análise documental e no método exegético para compreender como esses países abordam o problema do desemprego através do seu ordenamento jurídico. Através deste estudo concluiu-se que, embora a Argentina apresente um modelo mais completo em termos de proteção, destaca-se que a sustentabilidade financeira e a adaptabilidade são fatores críticos para o sucesso a longo prazo de qualquer sistema de segurança social.

Palavras-chave: Desemprego; Lei comparativa; Direitos trabalhistas; IESS; Segurança social.

Introducción

El seguro de desempleo, como mecanismo esencial en la protección de los derechos laborales, constituye una red de seguridad económica diseñada para enfrentar la pérdida abrupta e involuntaria del empleo. Su finalidad principal es contrarrestar las consecuencias negativas que surgen para el trabajador cuando se ve privado de su fuente de sustento, ofreciéndole una prestación económica mientras busca una nueva oportunidad laboral.

Este instrumento se erige como un componente fundamental del sistema de seguridad social en diversos países, brindando a los trabajadores un respaldo financiero temporal durante periodos de desempleo. Según Toledo (2016):

El desempleo, es uno de los problemas a los que se enfrenta continuamente la sociedad y para el cual se han desarrollado diversos mecanismos de ayuda como los seguros de desempleo. Este programa se instaura con el objetivo cierto de buscar el bienestar social en períodos de disminución de los ingresos de las personas. (p.14)

Por ello los programas de seguro de desempleo o, en su ausencia, alguna forma de compensación salarial, han sido implementados en prácticamente todos los países desarrollados y en algunos en vías de desarrollo. Independientemente de cómo se apliquen y de la amplitud de la cobertura de esta medida de protección social, su objetivo es uniforme: garantizar un ingreso mínimo a las personas desempleadas durante un periodo específico. (Bustamante et al., 2020).

Los países de América Latina, así como los de Europa Central y Asia, se destacan por contar con sistemas de seguro de desempleo que ofrecen niveles limitados de protección. Características como requisitos rigurosos para acceder a los beneficios, la exclusión de trabajadores informales, una cobertura reducida y una conexión insuficiente con las políticas públicas son algunas de las particularidades que definen los programas de seguro de desempleo en estas áreas. (Londoño y Mejía, 2019).

Este tema de investigación aborda las dinámicas del mercado laboral y como se busca garantizar la protección de los derechos de los trabajadores. El seguro de desempleo juega un papel importante en esta área, siendo un instrumento que busca mitigar los impactos económicos y sociales derivados de la pérdida de empleo. Ecuador, Chile y Argentina representan contextos laborales y económicos diversos en América Latina, y su análisis comparativo permitirá identificar las diferencias y similitudes en las regulaciones y prácticas de los seguros de desempleo en cada país. Estudiar estos tres casos específicos ofrecerá una visión integral de las estrategias adoptadas, permitiendo identificar buenas prácticas y posibles áreas de mejora.

En Ecuador, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) asume la responsabilidad de proporcionar esta prestación económica a los trabajadores afiliados bajo relación de dependencia. La creación del seguro de desempleo en Ecuador, iniciada en 2016, se ajusta a la noción de seguridad social establecida en la Constitución de 2008 y tiene como objetivo fundamental garantizar la estabilidad financiera temporal de los desempleados.

Por otro lado, en Chile, la ley 19.728, implementada desde 2001, establece el seguro de desempleo como un derecho para los trabajadores que han perdido sus empleos por diversas razones. Este mecanismo se financia mediante aportaciones tanto del empleador como del trabajador, con requisitos específicos como haber realizado al menos 12 cotizaciones continuas. Este enfoque

implica una participación activa del trabajador en la construcción de su propia red de seguridad financiera.

En Argentina, la implementación del seguro de desempleo en 1991, a través de la ley Nro. 24.013, marca un avance significativo en el reconocimiento de los derechos laborales, sin embargo, la legislación argentina establece ciertos requisitos y limitantes para acceder a este beneficio, como la necesidad de estar registrado en el sistema integral de prestaciones y demostrar documentalmente la condición de desempleado. Estos elementos, aunque diseñados para garantizar la eficacia del programa, pueden generar obstáculos para algunos trabajadores.

En conjunto, el estudio comparativo entre Ecuador, Chile y Argentina revela la diversidad de enfoques en la implementación del seguro de desempleo, aunque comparten la meta común de proporcionar un colchón financiero a los trabajadores desempleados, las diferencias en los requisitos y la financiación destacan la importancia de evaluar cómo estos sistemas abordan las necesidades específicas de los trabajadores en cada país. Aunque Ecuador presenta un enfoque individualizado y sostenible, su rigidez en los requisitos durante la pandemia destaca áreas de mejora. Chile, con innovaciones desde su implementación en 2002, muestra un enfoque equilibrado, pero las cotizaciones acumuladas podrían ser obstáculos. Argentina se destaca por un enfoque integral, pero desafíos con cotizaciones y exclusiones plantean cuestionamientos sobre su equidad.

Este artículo se centra en evaluar y comparar a los sistemas de seguro de desempleo en los países de Ecuador, Chile y Argentina, con el objetivo de destacar las diversas estrategias implementadas para hacer frente a la problemática de la pérdida de empleo. A través de un análisis detallado de las políticas y estructuras de los seguros de desempleo en cada país, se busca identificar las similitudes y diferencias en los enfoques adoptados para proporcionar apoyo financiero y mitigar las consecuencias económicas y sociales asociadas con el desempleo. Además, la investigación aspira a identificar las similitudes y diferencias en las políticas y prácticas relacionadas con el seguro de desempleo en estos tres países, ofreciendo una perspectiva comparativa que permita extraer lecciones y buenas prácticas para fortalecer la protección de los derechos laborales en situaciones de desempleo.

Desarrollo

El seguro de desempleo

Pons (2014) en su libro indica que “La transición hacia una fuerza laboral más dependiente de empleos remunerados, la expansión económica irregular y las consecuencias de la Primera Guerra Mundial, formaron un escenario caótico que exacerbó los desafíos socioeconómicos” (p. 184). La industrialización, si bien impulsó el progreso económico, también trajo consigo una serie de problemas, entre ellos la desigualdad laboral, las largas jornadas de trabajo y las condiciones precarias en las que muchos trabajadores se encontraban.

La Primera Guerra Mundial agravó aún más la situación al dejar a las economías europeas exhaustas y a millones de personas desplazadas o afectadas por la pérdida de empleo. La reintegración de los veteranos de guerra en la fuerza laboral y la reconstrucción de las naciones devastadas agravó aún más la problemática del desempleo. Así mismo la economía irregular, marcada por fluctuaciones impredecibles y crisis recurrentes, contribuyó al aumento de la inestabilidad laboral.

“Las imágenes de largas colas de desempleados en busca de algún sustento económico se volvieron emblemáticas de la época” (Pons, 2014, p. 184). Estas situaciones de total desprotección al trabajador evidenciaron la necesidad urgente de abordar el desempleo de manera integral y establecer medidas que protegieran a los trabajadores no solo en tiempos de crisis económica, sino también en casos de desempleo.

Fue en este escenario que surgieron los primeros indicios de los seguros de desempleo como una respuesta a esta creciente crisis. Estos sistemas se concibieron como una red de seguridad para los trabajadores, brindándoles cierta estabilidad financiera durante los periodos de inactividad laboral, con el objetivo de mitigar los impactos sociales y económicos del desempleo masivo.

Según Pons (2014) “Hacia 1900, en naciones como Francia, Austria, Bélgica, Alemania y Gran Bretaña, se establecieron las primeras oficinas de colocación con la finalidad de mejorar el funcionamiento del mercado laboral” (p. 185). Estas oficinas, que eran de carácter municipal, surgieron para conectar de manera más efectiva la oferta y la demanda de empleo, reduciendo así el desempleo friccional.

No obstante, la eficacia de estas oficinas se limitaba a la posibilidad de disminuir la duración del desempleo, mejorando la fluidez del mercado laboral, pero no ofrecían una solución al problema de la falta de ingresos. “En el caso británico, la Ley de 20 de septiembre de 1909 introdujo un

sistema de colocación gestionado y financiado por el Estado, centralizado y gratuito” (Pons, 2014, p. 185)

Previo a la implementación del seguro público de desempleo, el único mecanismo de protección social al alcance de los trabajadores consistía en los seguros y la asistencia proporcionados por diversos sindicatos, así como, en ocasiones, por las sociedades de socorros mutuos.

El sistema de Gante se erige como un pionero al establecer oficialmente un modelo de seguro de desempleo, su implementación fue en la ciudad belga de Gante en 1901 como lo manifiesta Pons (2014):

El modelo de Gante básicamente consistía en la creación de Cajas o Fondos de Paro municipales, financiados por el ayuntamiento, que subvencionaban a los sindicatos y asociaciones mutuas que ofrecían un seguro de paro a sus socios. Era, por tanto, un seguro voluntario subvencionado por los poderes públicos, donde la subvención pública era proporcional a las prestaciones satisfechas por los sindicatos a sus socios en paro (p. 186)

Fue en el año 1911 cuando Inglaterra introdujo su pionero sistema nacional obligatorio de seguro de desempleo, representando un giro significativo en las intervenciones estatales previas. Hasta ese momento, la función del Estado se centraba en proporcionar respaldo a los menos afortunados. Este hito marcó un cambio de paradigma al reconocer la importancia de establecer una red de seguridad para los trabajadores desempleados (Corvalán & Leal, 2017). Además, se destacó por su enfoque financiero tripartito, involucrando contribuciones tanto de los empleadores como de los trabajadores, un aspecto distintivo que subraya la colaboración de múltiples partes en la construcción de este sistema de protección social.

En la actualidad, el seguro de desempleo ha evolucionado para ser reconocido como un derecho fundamental en las legislaciones laborales de numerosos países. Esta transformación refleja el compromiso de las sociedades modernas con la protección social y la garantía de condiciones dignas para los trabajadores. El seguro de desempleo no solo se percibe como una red de seguridad financiera durante periodos de inactividad laboral, sino también como un pilar para salvaguardar la estabilidad económica y el bienestar de los individuos y sus familias en tiempos de incertidumbre laboral. Loa y Rubio (2019) definen al seguro de desempleo como “Una prestación que tiene como fin común ser una medida de protección para los individuos que se encuentran en situación de desempleo” (p. 13).

Según Bardey et al. (2009) el seguro de desempleo tiene las siguientes ventajas:

Suavización del consumo: La pérdida del empleo implica, en general, una reducción en los ingresos del hogar y, por ende, en su consumo. El seguro de desempleo actúa como un mecanismo de suavización, atenuando la severidad de la caída del consumo. Estudios indican que, en ausencia de este seguro, la disminución del consumo sería considerablemente mayor, mostrando su efectividad como amortiguador financiero.

Reducción de la vulnerabilidad de los trabajadores: Los seguros de desempleo ayudan a mitigar la pérdida del poder adquisitivo tras la pérdida del empleo. Esto contribuye a mantener en cierta proporción el sostenimiento personal y familiar, así como el cumplimiento de diferentes obligaciones. La vulnerabilidad ante eventos económicos adversos se reduce, previniendo que algunos hogares caigan en la pobreza de manera coyuntural o permanente.

Reducción de la magnitud de los ciclos y crecimiento económicos: A nivel macroeconómico, el seguro de desempleo opera como un "estabilizador automático" durante los ciclos económicos. En periodos de desaceleración, los individuos desempleados reducen su consumo en una proporción menor, moderando la severidad de la contracción económica. En periodos de auge, los impuestos aumentan y los beneficios disminuyen, restringiendo la expansión económica.

Transferencia del riesgo y mecanismo de redistribución: Los seguros de desempleo pueden considerarse mecanismos de redistribución, dependiendo del esquema adoptado. Si se administra como un seguro individual, no es redistributivo, pero en esquemas donde la prima no se relaciona con el riesgo individual, se convierte en un mecanismo redistributivo. La correlación negativa entre el riesgo de desempleo y los ingresos amplía la redistribución.

Mejor "matching" entre la oferta y la demanda del mercado laboral: La presencia del seguro de desempleo mejora la calidad del matching en el mercado laboral. Al proporcionar una indemnización por la pérdida del trabajo, los individuos desempleados pueden tomarse más tiempo para encontrar un trabajo más adecuado a sus habilidades, mejorando la productividad general del mercado laboral (pp. 4-10).

La reducción del consumo asociada con la pérdida de ingresos se ve atenuada por la presencia de este seguro. La efectividad del seguro se evidencia al comparar la disminución del consumo en su ausencia, resaltando su papel como amortiguador financiero clave en situaciones económicas adversas. Los seguros de desempleo contribuyen a la mitigación de la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores desempleados. Esta medida ayuda a mantener cierto nivel de sostenimiento personal y familiar, previniendo la caída en la pobreza de manera temporal o permanente. La

reducción de la vulnerabilidad frente a eventos económicos adversos indica la importancia de estos seguros como elementos de seguridad económica.

A nivel macroeconómico, se destaca el papel del seguro de desempleo como un estabilizador automático. En épocas de desaceleración económica, el seguro mitiga la caída del consumo al reducir la magnitud de la contracción económica. En periodos de crecimiento, la restricción de beneficios y el aumento de impuestos actúan como frenos a la expansión económica, contribuyendo así a la estabilidad macroeconómica. Asimismo, se señala la dualidad del seguro de desempleo como un mecanismo de transferencia de riesgo y redistribución. La forma en que se administra el seguro determina su naturaleza redistributiva. La correlación negativa entre el riesgo de desempleo y los ingresos sugiere que, en ciertos esquemas, el seguro puede funcionar como un mecanismo eficaz de redistribución, abordando desigualdades económicas.

Además, se destaca un beneficio adicional del seguro de desempleo: mejora del "matching" en el mercado laboral. Al proporcionar indemnización, el seguro permite a los individuos desempleados tomarse el tiempo necesario para encontrar trabajos que se ajusten mejor a sus habilidades. Esto, a su vez, mejora la eficiencia y la productividad general del mercado laboral al facilitar la coincidencia más adecuada entre la oferta y la demanda de empleo. (Bardey et al., 2009)

En situaciones de crisis y desempleo masivo, el seguro de desempleo ha demostrado ser un salvavidas para innumerables individuos, proporcionando una red de seguridad que mitiga los impactos adversos en el nivel de vida. Este respaldo financiero no solo preserva la estabilidad económica del trabajador afectado, sino que se extiende a su núcleo familiar, asegurando el acceso a necesidades básicas y evitando caídas abruptas en la calidad de vida. El seguro de desempleo debe ir alineado con los principios fundamentales de equidad y justicia social y su protección no solo es una cuestión económica, sino un imperativo ético y legal que promueve la igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso a beneficios sociales. (Bardey et al., 2009)

Después de una exhaustiva revisión del concepto general de seguro de desempleo, esta investigación se adentrará específicamente en el análisis detallado de las regulaciones y estructuras individuales de los sistemas de seguro de desempleo en Ecuador, Chile y Argentina. Esto permitirá una comparación más específica y detallada, buscando identificar tanto las similitudes como las diferencias clave en la implementación y gestión de estos programas en cada país.

El seguro de desempleo en Ecuador

En Ecuador, el seguro de desempleo es un componente integral de la seguridad social. Este sistema, de naturaleza pública y universal, se consolida como un derecho fundamental para todos los ciudadanos. La asistencia que proporciona en situaciones contingentes, como la pérdida de empleo, contribuye de manera significativa a mantener la estabilidad económica y el bienestar de la población. En un país que se enorgullece de ser garante de derechos, la inclusión del seguro de desempleo asegura condiciones dignas y protección social a lo largo de la vida laboral de los individuos.

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 consagra en el artículo 369:

El seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. Las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud (Asamblea Constituyente, 2008).

Aquí se resalta la visión progresista de Ecuador al comprender que la protección social no se limita solo a cuestiones de salud, sino que abarca la complejidad del desempleo. La consideración de la cesantía como una contingencia respaldada por el Estado subraya la comprensión de que esta problemática no solo es un desafío individual, sino también una cuestión colectiva que merece una respuesta estructurada y solidaria. Este reconocimiento constitucional no solo consolida los derechos de los trabajadores, sino que también establece las bases para un sistema de seguridad social inclusivo y equitativo en Ecuador.

Sobre la cesantía el artículo 283 de la Ley de Seguridad Social indica:

La prestación por cesantía consiste en la entrega de dinero al afiliado/da, por parte del IESS en los casos en los que éste lo requiera por encontrarse en situación de desempleo. El monto de la prestación estará dado por el fondo acumulado en la cuenta individual de cesantía del afiliado/a y podrá recibirse cuantas veces éste quede cesante, siempre que en cada oportunidad reúna los requisitos y condiciones señalados por la ley (H. Congreso Nacional, 2001)

Esta disposición establece un mecanismo esencial para respaldar económicamente a los afiliados en situaciones de desempleo, brindándoles un respaldo financiero necesario durante estos periodos de incertidumbre laboral. La vinculación directa del monto de la prestación con el fondo acumulado en la cuenta individual de cesantía destaca la importancia de un enfoque individualizado y sostenible para el bienestar del trabajador.

Aquí no solo se reconoce la realidad cambiante del empleo, donde las personas pueden enfrentar episodios de desempleo varias veces a lo largo de su carrera, sino que también fomenta la responsabilidad financiera y la autonomía del afiliado en la gestión de su cuenta de cesantía.

Por su lado el artículo 13 del Reglamento General del Seguro de Cesantía y Seguro de Desempleo (RGSCSD) establece:

El Seguro de Desempleo se financia con los aportes del empleador del 1% de la remuneración del trabajador, obrero o servidor privados y públicos en relación de dependencia; con los que se constituye un fondo de carácter solidario. Este Fondo Solidario cubrirá el 70% del salario básico unificado vigente a la fecha del evento, el cual se cancelará de manera fija y mensual, por todo el período que dure la prestación (Consejo Directivo del IESS, 2016)

La asignación del 1% de la remuneración del trabajador establece una contribución directa y proporcional por parte del empleador, lo que, a su vez, contribuye a la formación de un fondo solidario destinado a cubrir las prestaciones por desempleo. Este sistema solidario garantiza una base financiera sólida y sostenible, permitiendo la provisión consistente de beneficios a los trabajadores afectados por el desempleo. (Consejo Directivo del IESS, 2016)

El mismo reglamento también dice “se entenderá por aportación el pago mensual efectuado independientemente del número de días” (Consejo Directivo del IESS, 2016, Art. 14). Esto implica que la obligación de aportar se mantiene constante, sin depender de las variaciones en la duración mensual del trabajo, garantizando una continuidad en el respaldo financiero al sistema de seguro, independientemente de las fluctuaciones en los días laborados en un mes específico.

Para acceder al seguro de desempleo son indispensables los siguientes requisitos:

- 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 (Consejo Directivo del IESS, 2016, Art. 15)

La exigencia de aportaciones acumuladas y no simultáneas anteriores a la contingencia contribuye a garantizar a quienes acceden al seguro hayan realizado un aporte significativo al sistema antes de solicitar la prestación. Esto fortalece la sostenibilidad financiera del programa y evita solicitudes por parte de individuos que no hayan contribuido de manera substancial al fondo solidario.

Por otro lado, el requisito de encontrarse en situación de desempleo por un período no menor a 60 días busca asegurar que la prestación se otorgue a aquellos que enfrentan una situación de desempleo prolongada, lo que concuerda con el propósito principal del seguro. No obstante, este mismo requisito podría considerarse como un aspecto negativo en el sentido de que podría excluir a personas que, si bien no cumplen con los 60 días exactos, se encuentran en una situación de desempleo real y necesitan apoyo económico.

En cuanto al pago por cesantía, según el artículo 18 de la norma *ibidem*, es basada en el promedio de ingresos gravados del afiliado durante los últimos 12 meses antes del desempleo. Este pago cubre hasta el 70% de dicho promedio y utiliza los saldos acumulados en la cuenta individual de cesantía. Cada desembolso, que representa el 70% del salario básico unificado al momento del evento, se financia con los fondos acumulados en la cuenta del afiliado (Consejo Directivo del IESS, 2016)

Durante la crisis desencadenada por la pandemia de COVID-19, la necesidad de un fondo solidario para el seguro de desempleo se hizo evidente. La abrupta paralización de actividades económicas dejó a numerosos trabajadores sin empleo, enfrentándolos a dificultades financieras. Esta crisis destacó la importancia de contar con medidas sólidas y flexibles para abordar emergencias económicas, reafirmando el papel esencial de los fondos solidarios en tiempos de crisis.

Por esta situación el ejecutivo se vio en la obligación de regular la prestación del seguro de desempleo, es así como la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario (LOAH) en su artículo 22 decreta “Durante los meses de abril, mayo, junio y julio del año 2020, los afiliados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en relación de dependencia, que pasaren a situación de desempleo, podrán acceder a la prestación del seguro de desempleo” (Asamblea Nacional, 2020), para ello se estableció también requisitos:

Durante los meses de abril, mayo y junio del año 2020, por efecto de la pandemia del COVID 19, los pagos correspondientes al seguro de desempleo se efectuarán automáticamente y sin más trámites, de forma mensual, a partir de que la calificación efectuada por el IESS sea procedente. En las demás condiciones y requisitos para el acceso a esta prestación, que no estén contenidos en el presente régimen temporal, se aplicarán las normas generales del seguro de desempleo contenidos en la Ley de Seguridad Social y sus reformas (Asamblea Nacional, 2020, Art. 23).

Los requisitos y condiciones establecidos, como la necesidad de contar con al menos 24 aportaciones acumuladas, podrían haber excluido a un segmento de personas que se encontraron desempleadas durante la crisis. La rigidez de estos criterios podría haber limitado el acceso a la

prestación, dejando a algunos trabajadores en una situación vulnerable sin el respaldo económico necesario. Por lo tanto, a pesar de esta regulación el seguro de desempleo en su mayoría no cumplió su propósito de manera equitativa a las personas afectadas por la crisis.

El Seguro de desempleo en Chile

En el año 2001, Chile implementó la Ley 19.728, marcando la entrada tardía del país en el ámbito de los seguros de desempleo a pesar de su innovación en políticas económicas y sociales en las últimas dos décadas (Ramos & Acero, 2010). Esta legislación introdujo un seguro de desempleo de amplia cobertura, proporcionando beneficios significativos a los trabajadores. Aunque estos seguros han sido una práctica global durante casi un siglo, Chile finalmente pudo contar con esta protección en ese año. La nueva ley incorporó elementos innovadores que merecen especial atención y reconocimiento.

Por razones prácticas, se determinó que extender el seguro a los empleados del sector público era innecesario. Además, se consideró poco factible proporcionar cobertura a los trabajadores por cuenta propia y a los asalariados sin contrato. A partir de octubre de 2001, el seguro se volvió obligatorio para todos los trabajadores asalariados del sector privado, excluyendo el servicio doméstico. (Ramos & Acero, 2010)

Sin embargo, se mantuvo de forma voluntaria para aquellos que ya estaban empleados antes de esa fecha. Esta implementación gradual buscaba evitar afectar los derechos adquiridos de los trabajadores existentes y minimizar los costos adicionales para los ya contratados. A pesar de esta estrategia gradual, se observó un fenómeno de selección adversa, ya que los primeros en adscribirse al seguro fueron los trabajadores con contratos temporales y por obra, así como los asalariados en empleos con alta rotación.

La Ley 19. 728 en su artículo 2 indica:

Estarán sujetos al Seguro los trabajadores dependientes que inicien o reinicien actividades laborales con posterioridad a la entrada en vigor de la presente ley. El inicio de la relación laboral de un trabajador no sujeto al Seguro generará la incorporación automática a éste y la obligación de cotizar en los términos establecidos en el artículo (Congreso Nacional de Chile, 2001).

Esta disposición refleja la intención de extender la protección del seguro a nuevos trabajadores, garantizando que aquellos que ingresen al ámbito laboral estén automáticamente incorporados al sistema. Además, al imponer la obligación de cotizar, se busca asegurar la sostenibilidad financiera del seguro, contribuyendo así a la continuidad de los beneficios para los trabajadores. Esto

establece la importancia de ampliar la cobertura y garantizar la participación activa de los trabajadores en el sistema de seguridad social.

Sobre la financiación del seguro la ley ibidem en su artículo 5 establece:

El Seguro se financiará con las siguientes cotizaciones:

- a) Un 0,6% de las remuneraciones imponibles, de cargo del trabajador con contrato de duración indefinida.
- b) Un 2,4% de las remuneraciones imponibles, en el caso de los trabajadores con contrato de duración indefinida y un 3% de las remuneraciones imponibles para los trabajadores con contrato a plazo fijo, o por obra, trabajo o servicio determinado. Ambos, de cargo del empleador.
- c) Un aporte del Estado que ascenderá anualmente a un total de 225.792 unidades tributarias mensuales, las que se enterarán en 12 cuotas mensuales de 18.816 unidades tributarias mensuales (Congreso Nacional de Chile, 2001)

Este sistema de financiación demuestra ser equilibrado y distribuye las responsabilidades entre empleadores, empleados y el Estado. La cotización diferenciada según el tipo de contrato busca adaptarse a las distintas realidades laborales, considerando tanto la estabilidad de empleo como las modalidades temporales. Además, la contribución estatal aporta un respaldo financiero adicional, fortaleciendo la sostenibilidad del seguro. Esta combinación de esfuerzos financieros pretende asegurar la viabilidad del programa y su capacidad para brindar protección efectiva a los trabajadores en situaciones de desempleo.

En Chile, para acceder al seguro de desempleo se deben cumplir diversos requisitos:

- **Estar Cesante:** Esta condición debe ser respaldada con un documento válido, como el finiquito, entre otros.
- **Cotizaciones Acumuladas:** Se requiere tener cotizaciones desde la fecha de afiliación o desde el último cobro registrado en la cuenta individual. Para contratos a plazo fijo, se exigen 6 cotizaciones acreditadas, mientras que para contratos indefinidos se solicitan 12 cotizaciones acreditadas en la cuenta.
- **Requisitos para el Fondo de Cesantía Solidario (FCS):** Aquellos que buscan acceder al seguro mediante el FCS deben cumplir con condiciones adicionales, como tener un saldo insuficiente en la cuenta individual para financiar los pagos del seguro y contar con un

mínimo de 12 cotizaciones registradas en el FCS en los 24 meses previos al despido, siendo las últimas tres continuas y con el mismo empleador.

- **Inscripción en la Bolsa Nacional de Empleo:** Se debe realizar la inscripción en la Bolsa Nacional de Empleo dentro de las 96 horas posteriores a la solicitud.
- **Causales de Despido:** Es necesario haber sido despedido por alguna de las causales específicas establecidas en el Código del Trabajo, como vencimiento del plazo convenido, conclusión del trabajo o servicio, caso fortuito, necesidades de la empresa o insolvencia del empleador (Muñoz, 2022, p. 30).

El hecho de requerir que la persona esté cesante y haya cotizado durante un periodo determinado asegura que el beneficio se destine a quienes verdaderamente han experimentado la pérdida de empleo, evitando solicitudes injustificadas. Además, la inscripción en la Bolsa Nacional de Empleo se presenta como un punto positivo al fomentar que los beneficiarios se involucren activamente en la búsqueda de trabajo, promoviendo así su reintegración al mercado laboral. En conjunto, estos aspectos buscan garantizar que el seguro cumpla su propósito principal de respaldar a aquellos que realmente lo necesitan y estimular su pronta reinserción en el ámbito laboral. (Muñoz, 2022)

No obstante, algunos aspectos podrían considerarse negativos. La exigencia de cotizaciones acumuladas, especialmente para contratos a plazo fijo, podría dificultar el acceso a quienes tienen empleos temporales o de alta rotación. Además, las causales específicas de despido pueden ser interpretadas de manera variada, lo que podría generar inequidades en la aplicación del seguro.

El Seguro de desempleo en Argentina

El sistema de seguro de desempleo en Argentina presenta dos antecedentes principales: el Fondo de Desempleo para los Trabajadores de la Industria de la Construcción, establecido por la Ley 22250 en 1980, y el Subsidio por Desocupación, introducido durante el gobierno del Dr. Alfonsín mediante el decreto 2485 de diciembre de 1985 (Corvalán & Leal, 2017).

El primero se dirige específicamente a los trabajadores de la industria de la construcción, proporcionándoles un respaldo financiero en casos de desempleo. En cuanto al Subsidio por Desocupación, este beneficia a los trabajadores bajo las Cajas de Asignaciones y Subsidios Familiares que hayan trabajado en relación de dependencia por más de nueve meses.

El subsidio incluye asignaciones familiares y prestaciones médicas durante cuatro meses, con un monto equivalente al 70% del salario mínimo vigente al momento del pago, y no requiere aportes

previos para su acceso (Corvalán & Leal, 2017). Estas medidas buscan proporcionar apoyo económico y asistencial a los trabajadores afectados por la desocupación en Argentina.

Sobre las prestaciones por desempleo la Ley 25.371 en el artículo 3 consagra:

Las prestaciones del sistema integrado por desempleo son las siguientes:

- a) La prestación económica por desempleo con las modalidades, plazos y cuantías establecidas en la presente ley.
- b) Las prestaciones médico-asistenciales, para el beneficiario y su grupo familiar correspondientes al Programa Médico Obligatorio (PMO), establecidas de conformidad con el decreto 492/95, las que serán brindadas por la obra social en la que el trabajador se hallare afiliado al tiempo del cese laboral, con cargo al Fondo Nacional del Empleo.
- c) Las asignaciones familiares que le correspondieren de conformidad con las prescripciones de la Ley 24.714 durante el período en que percibiere la prestación del inciso a). (H. Congreso de la Nación de Argentina, 2001)

Esta ley establece un sistema integral de prestaciones por desempleo con el objetivo de proporcionar respaldo económico y asistencial a los trabajadores afectados. Este sistema incluye una prestación económica por desempleo, detallando modalidades, plazos y cuantías de acuerdo con lo dispuesto en la ley. Además, garantiza prestaciones médico-asistenciales para el beneficiario y su grupo familiar, cubriendo el Programa Médico Obligatorio (PMO) según el decreto 492/95.

Estas prestaciones médicas serán brindadas por la obra social a la cual el trabajador estuviera afiliado al momento del cese laboral, con cargo al Fondo Nacional del Empleo. Asimismo, se contemplan asignaciones familiares de acuerdo con las disposiciones de la Ley 24.714 durante el período en que el trabajador perciba la prestación económica por desempleo. Este modelo busca abordar no solo la dimensión financiera del desempleo sino también las necesidades médicas y familiares de los beneficiarios, fortaleciendo así la red de protección social en situaciones de cesantía laboral.

Los requisitos para tener derecho al seguro según el artículo 11 de la Ley 24.013 son:

- a) Encontrarse en situación legal de desempleo y disponible para ocupar un puesto de trabajo adecuado;
- b) Estar inscritos en el Sistema Único de Registro Laboral o en el Instituto Nacional de Previsión Social hasta tanto aquél comience a funcionar;

- c) Haber cotizado al Fondo Nacional del Empleo durante un período mínimo de doce (12) meses durante los tres (3) años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo, o al Instituto Nacional de Previsión Social por el período anterior a la existencia del Sistema Único de Registro Laboral;
- d) Los trabajadores contratados a través de las empresas de servicios eventuales habilitadas por la autoridad competente, tendrán un período de cotización mínimo de noventa (90) días durante los doce (12) meses anteriores al cese de la relación que dio lugar a la situación legal de desempleo;
- e) No percibir beneficios previsionales, o prestaciones no contributivas;
- f) Haber solicitado el otorgamiento de la prestación en los plazos y formas que corresponda (H. Congreso de la Nación de Argentina, 1991).

Estos requisitos establecidos por la ley tienen tanto puntos positivos como negativos, en el lado positivo, la exigencia de encontrarse en situación legal de desempleo garantiza que la prestación se destine a quienes realmente enfrentan la pérdida de empleo y están activamente buscando oportunidades laborales. La inscripción en el Sistema Único de Registro Laboral o el Instituto Nacional de Previsión Social asegura un seguimiento eficaz de los beneficiarios. Además, la condición de haber cotizado al Fondo Nacional del Empleo durante un período mínimo de doce meses en los tres años anteriores al cese laboral busca premiar la contribución continua al sistema. La exigencia de cotizaciones puede plantear dificultades para aquellos con historiales laborales intermitentes o inestables. La restricción de no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas pueden generar exclusión para quienes dependen de otras formas de asistencia. Además, el plazo y las formas para solicitar la prestación deben ser cuidadosamente gestionados para evitar exclusiones injustas. En general, aunque los requisitos buscan garantizar la equidad y la eficacia del sistema, aún existen posibles barreras que podrían dejar a ciertos trabajadores fuera de este respaldo laboral.

Discusión y conclusiones

Desde su inicio en el siglo XX, el seguro de desempleo ha evolucionado para convertirse en un derecho fundamental en las legislaciones laborales modernas. Su papel va más allá de mitigar la caída del consumo durante la pérdida del empleo; actúa como un estabilizador automático en los ciclos económicos, reduce la vulnerabilidad de los trabajadores y se alinea con principios éticos y

legales de equidad social. Esta transformación refleja el compromiso de las sociedades con la protección social y destaca la importancia de este seguro como un pilar para salvaguardar la estabilidad económica y el bienestar de los individuos y sus familias en tiempos de incertidumbre laboral.

En Ecuador, el seguro de desempleo se erige como un pilar esencial de la seguridad social, consagrando el derecho fundamental de los ciudadanos a la protección integral en situaciones de contingencia laboral. La inclusión de la cesantía como una contingencia respaldada por el Estado refleja una visión progresista que reconoce la complejidad del desempleo y la necesidad de respuestas estructuradas y solidarias. La vinculación directa del monto de la prestación con el fondo acumulado en la cuenta individual de cesantía, junto con el financiamiento mediante aportes proporcionados por el empleador, evidencia un enfoque individualizado y sostenible que garantiza la continuidad en el respaldo financiero al sistema de seguro.

En la Constitución de la República del Ecuador de 2008, se garantiza el derecho al trabajo como un deber social, y un derecho económica fuente de la realización personal que ayuda al pleno respeto de la dignidad, una vida decorosa, retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable. Esto debe estar en correspondencia con la evolución social y tecnológica (Brito y Romero, 2022, p. 220)

A pesar de su relevancia, la crisis desatada por la pandemia de COVID-19 puso de manifiesto la rigidez de los requisitos del seguro de desempleo en Ecuador. Aunque la regulación excepcional buscó brindar alivio económico durante los meses críticos, la necesidad de contar con al menos 24 aportaciones acumuladas excluyó a algunos trabajadores que se encontraron desempleados durante la crisis. La inflexibilidad de estos criterios podría haber dejado a ciertos individuos en una situación vulnerable sin el respaldo económico necesario, señalando la importancia de revisar y ajustar los requisitos para garantizar una respuesta equitativa y efectiva en tiempos de emergencia. La implementación tardía del seguro de desempleo en Chile en 2002 introdujo innovaciones clave, como la obligatoriedad para trabajadores del sector privado. Aunque buscaba preservar derechos, la estrategia gradual generó un fenómeno de selección adversa. La financiación equilibrada y requisitos claros reflejan un enfoque integral para garantizar la sostenibilidad y efectividad del programa.

El seguro de desempleo en Chile destaca por su distribución equitativa de responsabilidades financieras y requisitos transparentes. Aunque la cotización diferenciada y la contribución estatal reflejan consideraciones laborales diversas, las exigencias de cotizaciones acumuladas podrían

presentar barreras. La interpretación variada de las causales de despido subraya la importancia de una revisión continua para asegurar equidad y eficacia.

La legislación argentina sobre el seguro de desempleo destaca por su enfoque integral, abordando no solo la dimensión financiera sino también las necesidades médicas y familiares de los beneficiarios. El sistema garantiza prestaciones económicas, médico-asistenciales y asignaciones familiares, fortaleciendo así la red de protección social en situaciones de desempleo.

Aunque los requisitos establecidos por la ley buscan garantizar la equidad y eficacia del sistema, existen desafíos y posibles barreras. La exigencia de cotizaciones puede representar dificultades para aquellos con historiales laborales intermitentes, y la restricción de no percibir otros beneficios puede generar exclusiones. La gestión cuidadosa de plazos y formas para solicitar la prestación es crucial para evitar exclusiones injustas y asegurar un respaldo laboral equitativo.

La legislación ecuatoriana, desde la constitución de 2008, busca garantizar la vigencia efectiva de los derechos de las personas, con especial atención al sector productivo y a los trabajadores. La obligatoriedad de asegurar a los empleados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) se enmarca en una visión integral que reconoce la importancia de respaldar a los trabajadores incluso en situaciones de desempleo. La existencia del fondo de cesantías y su flexibilidad durante la pandemia demuestran una adaptabilidad frente a crisis inesperadas.

En América Latina, la protección al trabajador desempleado es fundamental, y Ecuador se alinea con esta necesidad, facilitando el acceso al seguro de desempleo a través de medidas ágiles en tiempos de crisis. Sin embargo, es esencial evaluar la suficiencia económica a largo plazo y cómo las aportaciones de los afiliados garantizan la cobertura del seguro.

En Argentina, la legislación va más allá al abordar no solo aspectos económicos sino también médico-asistenciales y asignaciones familiares, proporcionando una protección más completa e integral. Esto sugiere un enfoque más holístico hacia la seguridad social, considerando no solo la estabilidad financiera del trabajador sino también su bienestar general y el de su familia.

Chile, por su parte, establece un sistema en el que tanto los empleadores como los empleados contribuyen al fondo de seguro de desempleo, asegurando la sostenibilidad financiera del sistema. La inclusión de nuevos trabajadores en el seguro demuestra un enfoque proactivo para abordar las cambiantes dinámicas laborales. Sin embargo, la necesidad de cotizaciones acumuladas podría plantear desafíos para aquellos con empleos temporales.

Al comparar estas legislaciones, la adaptabilidad de Ecuador durante la pandemia se destaca, pero la integralidad de la protección en Argentina también es notable. Chile presenta un enfoque equilibrado en la contribución al fondo, pero la rigidez en las cotizaciones puede afectar a ciertos trabajadores. En términos de garantizar el seguro de desempleo de manera efectiva, la legislación argentina parece ofrecer una cobertura más completa, abordando no solo lo financiero sino también aspectos médicos y familiares.

Aunque cada legislación tiene sus fortalezas, la integralidad de la protección en Argentina sugiere un modelo más completo de seguro de desempleo que podría ofrecer una mayor seguridad a los trabajadores y sus familias. Sin embargo, es importante considerar la adaptabilidad y la sostenibilidad financiera en cualquier sistema de seguridad social a largo plazo.

Referencias

1. Bardey, D., Kiuhan, S., & Suárez, J. C. (2009). Seguros de desempleo: revisión de literatura y propuesta para Colombia. Serie Documentos de Trabajo, 66.
2. Brito-Tello, M. F., & Romero-Romero, C. D (2022). Desconexión digital en Ecuador durante la pandemia por COVID-19. *Revista Sociedad & Tecnología*, 5(S1), 210-222. DOI: <https://doi.org/10.51247/st.v5iS1.244>
3. Bustamante, R. Y. S., Ruiz, G. R. S., Suarez, C. A. R., & Santiana, Z. L. T. (2020). El desempleo en el Ecuador: causas y consecuencias. *Polo del Conocimiento: Revista científico-profesional*, 5(10), 774-797.
4. Constitución Política de la República de Ecuador. (20 de octubre de 2008). Registro Oficial 449. Quito: Asamblea Nacional Constituyente.
5. Corvalán, C., & Leal, J. E. (2017). LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL SEGURO DE DESEMPLEO (Doctoral dissertation, Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de Tucumán).
6. ley 19.728. (30 de abril de 2001). Resolución 489. Santiago de Chile, Chile: Congreso nacional de Chile.
7. Ley de Seguridad Social. (2001). Registro oficial Nro. 465. Quito: Congreso Nacional.
8. Ley Nro. 24.013. (17 de diciembre de 1991). Boletín nacional 17-dic.1991. Buenos Aires, Argentina: Honorable Congreso de la nación argentina.

9. Ley Nro. 25.371. (02 de enero de 2001). Boletín oficial 2-ENE-2001. Buenos Aires, Argentina: Honorable congreso de la nación argentina.
10. Ley Orgánica de Apoyo Humanitario. (2020). Registro oficial Nro. 229. Quito: Asamblea Nacional.
11. Loa Aguirre, E. D., & Rubio Campos, J. (2019). Evaluación del Seguro de Desempleo de la Ciudad de México (2007-2016). *Intersticios sociales*, (17), 131-174.
12. Londoño-Upegui, L. D., & Mejía-Ortega, L. M. (2019). Desempleo y protección social: el caso colombiano. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 37(3), 54-63.
13. Muñoz Morales, S. K. (2022). El seguro de desempleo en Ecuador, una visión desde el derecho comparado (Bachelor's thesis).
14. Pons Pons, J. (2014). Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad: (ed.). Prensas de la Universidad de Zaragoza. <https://elibro.net/es/ereader/uta/41949?page=1>
15. Ramos, J., & Acero, C. (2010). El seguro de desempleo. Las nuevas políticas de protección social en Chile.
16. Constitución de la república del Ecuador. (octubre de 20 de 2008). Registro oficial 449. Montecristi: Corporación de Estudios y Publicaciones.
17. Reglamento General del Seguro de Cesantía y Seguro De Desempleo. (2016). Registro Oficial 803. Quito: Asamblea Nacional.
18. Toledo Guerrero, A. C. (2016). Un modelo de seguro de desempleo para el sistema de seguridad social en Ecuador. Tesis de maestría, Flacso Ecuador.

© 2024 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).