



*Asesorías y Tutorías para la Investigación Científica en la Educación Puig-Salabarría S.C.  
José María Pino Suárez 400-2 esq a Lerdo de Tejada, Toluca, Estado de México. 7223898476*

RFC: ATI120618V12

**Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores.**

<http://www.dilemascontemporaneoseducacionpoliticayvalores.com/>

**Año: IX**

**Número: Edición Especial.**

**Artículo no.:89**

**Período: Octubre, 2021**

**TÍTULO:** Explotación laboral en el sector público ecuatoriano de la salud.

**AUTORES:**

1. Máster. Lola Ximena Cangas Oña.
2. Est. Lenin Bladimir Salazar Andrade.
3. Máster. Janneth Ximena Iglesias Quintana.

**RESUMEN:** El personal de la red de salud se configura como servidoras y servidores públicos; sin embargo, no se puede violentar la ley y explotar personas a fin de mantener un servicio vigente permanentemente, y es lo que sucedió con la resolución Nro. 90 de la Secretaría Nacional Técnica del Ecuador en el año 2009, cuando a pesar de que la normativa establece que aquellos servidores públicos que ejecuten trabajos peligrosos o en horarios nocturnos tendrán derecho a jornadas especiales de menor duración, sin fundamento y bajo resolución administrativa, se aumentó la jornada laboral de 120 a 160 horas, manteniendo la misma remuneración; esto bajo el argumento que la salud es un servicio que no puede suspenderse, lo que implica una vulneración de derechos para el personal de salud.

**PALABRAS CLAVES:** explotación laboral, servidores públicos de salud, jornada laboral especial.

**TITLE:** Labor exploitation in the Ecuadorian public health sector.

**AUTHORS:**

1. Master. Lola Ximena Cangas Oña.
2. Stud. Lenin Bladimir Salazar Andrade.
3. Master. Janneth Ximena Iglesias Quintana

**ABSTRACT:** The health network personnel are configured as public servants; however, the law cannot be violated, and people cannot be exploited in order to maintain a service permanently in force, and this is what happened with resolution No. 90 of the National Technical Secretariat of Ecuador in the year 2000. 90 of the National Technical Secretariat of Ecuador in 2009, when despite the fact that the regulation establishes that those public servants who perform dangerous work, or work at night, will have the right to special working hours of shorter duration, without justification, and under administrative resolution, the working day was increased from 120 to 160 hours, maintaining the same remuneration, this under the argument that health is a service that cannot be suspended, which implies a violation of rights for health personnel.

**KEY WORDS:** labor exploitation, public health workers, special working hours.

**INTRODUCCIÓN.**

La salud es un derecho y un deber primordial del Estado ecuatoriano, y su pleno ejercicio se vincula a otros derechos fundamentales, al pleno desarrollo y el buen vivir.

La salud es un hecho social tanto material como inmaterial; por lo tanto, se trata de un fenómeno multidimensional y multicausal que trasciende y desborda la competencia estrictamente médica, relacionándose además de la biología y la psicología, con la economía y la política, en tanto que es un asunto individual y colectivo al unísono (Moreno, 2008, pag 105).

Es competencia del Estado ecuatoriano garantizar el derecho a la salud mediante políticas públicas pertinentes y oportunas que permitan su idóneo desarrollo, con los recursos necesarios permanentes,

a fin de ofertar un servicio de salud de calidad y calidez, considerando que se encuentra orientado a la generación de una vida saludable e integral para todas las personas en general. En el Estado ecuatoriano existe un sistema de salud sectorizado de la siguiente manera: El sistema de salud de Ecuador está compuesto por dos sectores, público y privado. El sector público comprende al Ministerio de Salud Pública (MSP), el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), los servicios de salud de las municipalidades y las instituciones de seguridad social, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) e Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) (Lucio, Villacrés, & Henríquez, 2011).

Se debe entender, que todos aquellos que no pertenezcan al sector público, se constituirá como parte del sector privado, sin perjuicio de aquellas empresas o instituciones en las cuales el Estado tenga un cierto grado de participación; sin embargo, es pertinente recalcar que la mayor demanda de atención médica se halla en el sector público de la salud a través de su sistema integral, lo que implica una mayor consumo de recursos materiales y de talento humano, las personas que forman parte de esta red de salud que prestan sus servicios en calidad de trabajadores, se constituyen como servidoras y servidoras públicos. Que de acuerdo con la Constitución de la República, “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” (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

La jornada laboral en el Ecuador para las trabajadoras y trabajadores independientemente si pertenezcan al sector público o privado por regla general, será de ocho horas diarias con un total de cuarenta horas semanales, a lo cual se conoce como jornada ordinaria, el exceder los tiempos establecidos por la ley, implica la obtención de derechos remuneratorios extras, tales como, el cobro de horas suplementarias o extraordinarias, dependiendo el horario de las labores, Ahora bien, si el

sector público de la salud es una red estratégica relacionada al buen vivir, es evidente que se manejará por horarios y jornadas especiales con el fin de prestar un servicio constante e ininterrumpido.

Hasta el año 2009, en el Ecuador, el personal de salud trabajaba hasta por una cantidad máxima de ciento veinte horas mensuales, esto en consideración a sus jornadas rotativas y especiales que constantemente se efectúan en horarios nocturnos, fecha en la cual a través de la resolución administrativa Nro. 90 emitida por ese entonces, la Secretaría Nacional Técnica del Ecuador se aumentó la jornada laboral de ciento veinte a ciento sesenta horas, a fin de mantener un servicio de salud constante; lo que el Estado denominó como principio de necesidad, cabe recalcar que al tomar esta decisión no se consideró un aumento a las remuneraciones para los servidores de salud que iban a trabajar cuarenta horas más al mes, y también dejaba e inoperancia la jornada laboral especial.

Las condiciones laborales deben acoplarse a la legalidad; es decir, a la forma que determina la ley, caso contrario se configura una manera de explotación laboral, lo cual se debe “entenderla como todas las formas de trabajo que vulneran los derechos laborales en relación a los elementos del trabajo decente (salarios bajos, trabajo sin una remuneración, trabajo de horas extra no remuneradas, trabajo sin descanso” (Mujica, 2016, pág. 157), Cabe recalcar, que no otorgar las condiciones adecuadas o legales al trabajador constituye un forma de explotación laboral y una vulneración de derechos de carácter constitucional.

## **DESARROLLO.**

### **Servicio público de salud.**

El Ecuador posee una gran cantidad de servicios públicos, que se encuentran orientados a “satisfacer las necesidades básicas de la comunidad. Son ejemplos de servicios públicos: agua potable, alcantarillado, mercados, panteones, rastros, calles, parques y transportes.” (Cordero, 2011, pág. 690); además, el mismo autor sostiene que “Los servicios públicos juegan un papel muy importante dentro de la (...) buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la

comunidad para mejorar sus condiciones de vida”, entre los servicios públicos más relevantes, se tiene el referente a la salud.

Los servicios relacionados a la Salud se encuentran enfocados a prestar contingente sanitario a las personas a fin de lograr una mejor condición de la vida (Fajardo-Dolci., et al, 2015), un servicio de salud efectivo dependerá de la cobertura que pueda otorgar a los usuarios, mientras que un sistema de salud es el conjunto de elementos organizados que se encuentran en las condiciones de prestar contingente sanitario a las personas de manera general. Un sistema de salud según la Organización Mundial de la Salud “es un conglomerado de servicios de salud estructurados, que de forma sinérgica suministran un mantenimiento y progreso en la salud de una población” (Organización Mundial de la Salud, 1999), para el Estado ecuatoriano el Sistema Nacional de Salud: Tendrá por finalidad el desarrollo, protección y recuperación de las capacidades y potencialidades para una vida saludable e integral, tanto individual como colectiva, y reconocerá la diversidad social y cultural. El sistema se guiará por los principios generales del sistema nacional de inclusión y equidad social, y por los de bioética, suficiencia e interculturalidad, con enfoque de género y generacional (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

El estado ecuatoriano es el encargado de determinar las directrices y lineamientos a seguir, en lo referente al Sistema Nacional de Salud, para lo cual se tendrá que determinar las autoridades competentes para que a través de ellas se logre concretar de una manera idónea el servicio de salud, en virtud de ello el Estado es quien: Ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad sanitaria nacional, será responsable de formular la política nacional de salud, y normará, regulará y controlará todas las actividades relacionadas con la salud, así como el funcionamiento de las entidades del sector (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

Los recursos económicos son de vital importancia para el correcto funcionamiento de un servicio público, y sobre todo del servicio sanitario, que es uno de los que posee más alta demanda en todo

el Ecuador en relación al constante crecimiento de usuarios, en ese sentido, en lo relativo al financiamiento económico del sector de la salud, la Constitución manifiesta que el financiamiento público en salud será oportuno, regular y suficiente, y deberá provenir de fuentes permanentes del Presupuesto General del Estado. Los recursos públicos serán distribuidos con base en criterios de población y en las necesidades de salud.

Como se ha manifestado, y como es evidente en la realidad nacional ecuatoriana, el sector de la salud, por lo general se encuentra a su máxima capacidad de trabajo, esto se puede corroborar, con el simple hecho de conseguir o tratar de conseguir una cita médica en las dependencias médicas públicas, sobre todo cuando se trata de especialistas, los turnos se agendan en promedio con treinta días posteriores a la fecha solicitada, es por ello, que se considera que el sector posee una demanda creciente y en efecto requiere cada vez más recursos materiales y humanos, por lo que el sector público de la salud, se ha visto en la obligación de apoyarse en el sector privado, para usarlos en calidad de prestadores externos, debido a la alta y creciente demanda de usuarios de salud:

El Estado financiará a las instituciones estatales de salud y podrá apoyar financieramente a las autónomas y privadas siempre que no tengan fines de lucro, que garanticen gratuidad en las prestaciones, cumplan las políticas públicas y aseguren calidad, seguridad y respeto a los derechos. Estas instituciones estarán sujetas a control y regulación del Estado (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

La red de salud estatal procura abarcar la mayoría de los casos de salud que se presentan entre los usuarios; sin embargo, a pesar de apoyarse en sus propios recursos y en recursos privados, incluso de aquellos que son netamente lucrativos; todo esto, con el fin de ofertar el servicio a la mayor cantidad de usuarios, no es suficiente; sin embargo, es el Estado quien atiende la mayor cantidad de casos de salud a través de su Red Pública Integral de Salud: La Red Pública Integral de Salud (RIPS) está conformada por las unidades de salud del Ministerio de Salud Pública (MSP), Instituto

Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) amparados en el Convenio Marco Interinstitucional y los establecimientos de salud privados que son complementarios a la Red Pública, y que conforman una Red Integrada de Servicios de Salud. El objetivo es promover e implementar mecanismos para el acceso universal de la población a servicios de salud de calidad, equitativos, gratuitos y eficientes optimizando la organización y gestión en red en todos los niveles de atención del Sistema Nacional de Salud (Ministerio de Salud Pública, 2021b).

La Red Privada Complementaria está conformada por entidades o establecimientos de salud que prestan sus servicios de forma privada y que tiene fines de lucro, mientras que un prestador de servicios son aquellos profesionales y establecimientos autorizados y debidamente calificados por el RPIS para prestar servicios de salud (Ministerio de Salud Pública, 2012).

Un servicio que posee una gran cantidad de demanda de recursos, evidentemente demandará una gran cantidad de talento humano, para sostener el servicio de salud, de una forma constante y sobre todo ininterrumpida, es por ello, que es necesaria una gran cantidad de personal de salud, entre ellos, médicos generales, médicos especialistas, personal de enfermería, residentes y estudiantes de medicina, personal de enfermería practicante, auxiliares de enfermería, fisioterapeutas, farmacéuticos entre otros,

En el Ecuador existen dos tipos de trabajadores, aquellos que pertenecen al sector privado, que es la gran mayoría de los ecuatorianos, y aquellos que pertenecen al sector público que de acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008) son “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”, siendo la mayor demanda médica en el sector público (figura 1) computarizada en función a los ingresos y egresos de los centros de salud, es evidente que el sector público abarca la gran mayoría de casos relacionados al servicio de salud.



**Resumen 2020** Una visión general de los resultados del período.

| Egresos Hospitalarios             |         |
|-----------------------------------|---------|
| Total Nacional                    | 907.515 |
| Sector público                    | 587.495 |
| Sector privado con fines de lucro | 250.224 |
| Sector privado sin fines de lucro | 69.796  |

  

| Establecimientos de salud         |     |
|-----------------------------------|-----|
| Total Nacional                    | 625 |
| Sector público                    | 184 |
| Sector privado con fines de lucro | 400 |
| Sector privado sin fines de lucro | 41  |

Figura 1: Registro estadístico de camas y egresos hospitalarios (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2020).

### **El personal de salud.**

Dentro de las potestades Estatales, se encuentra la facultad de contratar el personal necesario para el correcto desempeño de las funciones del estado, basado en principios de transparencia, oportunidad, especialidad y diligencia, y esto no es diferente para el sector de la salud, considerando que es una obligación y responsabilidad del Estado “Fortalecer los servicios estatales de salud, incorporar el talento humano y proporcionar la infraestructura física y el equipamiento a las instituciones públicas de salud”, conforme lo determina el artículo 363 de la Constitución de la República del Ecuador (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

Los trabajadores del sector público en la legislación ecuatoriana son denominados servidoras y servidores públicos, en tal efecto su empleador es el Estado a través de las diferentes instituciones creadas por la Constitución, y sus derechos son iguales a cualquier trabajador en el marco

internacional de derechos humanos, en ese sentido la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 229 establece que: 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 (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

(...) La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia. Las y los servidores públicos se rigen a lo que determina la jerarquía de la legalidad ecuatoriana; es decir a la Constitución de la República del Ecuador, los tratados internacionales de derechos humanos, ratificados por el Estado ecuatoriano, y los códigos, leyes y reglamentos infra constitucionales, en cuanto al sector público, la normativa regente es la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), misma que tiene por objetivo: Propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación (Presidencia de la República del Ecuador, 2010).

Todos los servidores y servidoras públicas se encontrarán obligados a lo que determina la Ley Orgánica de Servicio Público, al conjunto de deberes, derecho y prohibiciones, esto en concordancia con la norma suprema.

### **Derechos laborales.**

El trabajo es un derecho de todas las personas en general, su obtención y desempeño se relaciona, con el ejercicio de una vida digna, el pleno empleo, es aquel que se ejecuta con todas y cada una de las prestaciones y derechos que determina la ley, a lo cual la Constitución de la República del

Ecuador refiere en su artículo 33 que: El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

Eso en concordancia con los derechos de libertad de las personas, que específicamente en su artículo 66 numeral 17 establece que: “El derecho a la libertad de trabajo. Nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley”; es decir, las actividades laborales, deben encajarse al marco legal, en un sentido de pleno desarrollo y en condiciones adecuadas. Le corresponde al Estado ecuatoriano, generar las condiciones adecuadas para un desarrollo laboral óptimo, conforme a lo determina el artículo 325 constitucional: El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de auto sustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todos los trabajadores (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

El derecho del trabajo, como los otros derechos de la legislación ecuatoriana, se encuentran regidos por principios constitucionales y generales de derecho, sin embargo, en materia laboral regirán principios específicos tales como los determinados en el artículo 326, que para efectos de la presente investigación se citará los numerales tres y cuatro que taxativamente manifiestan:

3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras.

4. A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

El alcance de las disposiciones legales refiere a la forma de interpretación o aplicabilidad del derecho, y en efecto establece, que siempre se debe otorgar mayor favorabilidad a los trabajadores;

es decir, que la ley debe aplicarse, siempre en el sentido más beneficioso para las personas que se encuentren en relación de dependencia, a su vez que la remuneración sea congruente con las labores desempeñadas, a una cierta cantidad de trabajo le corresponde una justa y proporcional cantidad de remuneración, en efecto, el Estado a través de políticas económicas del país, con sus servidores y servidoras debe “Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales” (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008), el Estado como garantista de derechos, con la capacidad punitiva de cumplir y hacer cumplir la ley, es quien debería con su ejemplo evitar arbitrariedades dentro del sector público y cumplir con los mandatos y preceptos legales, en cuanto a sus servidores y servidoras públicas.

### **Jornada laboral.**

“La jornada laboral, puede decirse, que es aquel espacio de tiempo en que el trabajador pone el ejercicio de sus actividades en beneficio de un patrono” (Suárez, 1967); además, en la legislación ecuatoriana existen dos tipos de jornadas diferenciadas para el sector público, que son: jornada ordinaria y especial que conforme lo determina la Ley Orgánica de Servicio Público (Presidencia de la Republica del Ecuador, 2010) en su artículo 25, donde se establece:

a) Jornada Ordinaria: Es aquella que se cumple por ocho horas diarias efectivas y continuas, de lunes a viernes y durante los cinco días de cada semana, con cuarenta horas semanales, con períodos de descanso desde treinta minutos hasta dos horas diarias para el almuerzo, que no estarán incluidos en la jornada de trabajo; y,

b) Jornada Especial: Es aquella que por la misión que cumple la institución o sus servidores, no puede sujetarse a la jornada única y requiere de jornadas, horarios o turnos especiales; debiendo ser fijada para cada caso, observando el principio de continuidad, equidad y optimización del servicio, acorde a la norma que para el efecto emita el Ministerio del Trabajo.

Las servidoras y servidores que ejecuten trabajos peligrosos realicen sus actividades en ambientes insalubres o en horarios nocturnos, tendrán derecho a jornadas especiales de menor duración, sin que su remuneración sea menor a la generalidad de servidoras o servidores.

Se considera como jornada laboral ordinaria aquella que se desarrolla en condiciones normales, en una cantidad máxima de ciento sesenta horas mensuales, distribuidas de conformidad con lo que determina la ley; sin embargo, existen sectores críticos y estratégicos que no pueden acoplarse a una jornada ordinaria, en razón de la naturaleza de sus actividades, es por ello que la legislación a establecido una segunda jornada denominada especial, en la cual encajan todos aquellos servidores que ejecuten sus actividades de manera extraordinaria, enmarcándose entre ellos los servidores públicos de la salud. La regulación de las jornadas laborales es atribución del estado a través de las Unidades de Administración del Talento Humano de las diferentes dependencias estatales, que de acuerdo a lo que determina la Ley Orgánica de Servicio Público en su artículo 52, taxativamente se establece que:

Las Unidades de Administración del Talento Humano, ejercerán las siguientes atribuciones y responsabilidades.

k) Asesorar y prevenir sobre la correcta aplicación de esta Ley, su Reglamento General y las normas emitidas por el Ministerio del Trabajo a las servidoras y servidores públicos de la institución (Presidencia de la República del Ecuador, 2010).

En el mismo sentido normativo en cuanto a la jornada laboral especial, el Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público, (Presidencia de la Republica del Ecuador, 2010) en su articulado 25 manifiesta que:

b) Jornada Especial: Para la fijación de jornadas especiales de trabajo, las autoridades institucionales remitirán al Ministerio de Relaciones Laborales, para su aprobación, una solicitud que incluya un

estudio técnico elaborado por la UATH con la descripción y análisis de las condiciones especiales del servicio que presta la institución y el o los puestos correspondientes.

En la jornada especial se garantizará la atención permanente y continua a la ciudadanía. Las labores que se desarrollaren en días sábados y domingos como parte de la jornada especial de trabajo no tendrán recargo alguno.

(...) El Ministerio de Relaciones Laborales expedirá la norma técnica que determine los trabajos considerados peligrosos, en ambientes insalubres o nocturnos en los cuales pueda establecerse jornadas especiales de menor duración, sin que su remuneración sea menor a la generalidad de servidoras o servidores (Presidencia de la República del Ecuador, 2020).

La jornada laboral especial ha sido determinada mediante un reglamento que viabiliza las diferentes jornadas en las unidades operatorias de la red pública integral de salud, normativa que se encuentra orientada a determinar el correcto funcionamiento del servicio de salud, con el objeto de prestar un contingente continuo y constante; en tal efecto, se ha expedido dicho reglamento, el cual en su parte pertinente en su articulado primero manifiesta que: Este reglamento tiene por objeto establecer las normas y procedimientos, que permiten aplicar la jornada especial de trabajo para los profesionales de la salud que laboran en los establecimientos de la red pública integral de salud, e instituciones médica de naturaleza pública, en función de la misión institucional, exigencias organizativas y peculiaridades del servicio que prestan, disponibilidad de oferta laboral de profesionales de la salud, así como las características y actividades propias del puesto y su lugar de trabajo; precautelando la continuidad equidad y optimización del servicio, así como la protección de la salud y la seguridad de las y los servidores públicos.

Conforme al reglamento expedido en relación a la jornada especial de los servidores públicos de salud, cabe mencionar que al final del articulado primero, relativo al objeto del mismo, establece que regula no únicamente la optimización del servicio y la protección de la salud, sino también, a las y

los servidores públicos; es decir, la normativa tutela el pleno desarrollo de las actividades laborales y en efecto ha creado una jornada especial, que involucra el hecho de trabajar en un intervalo de tiempo diferente a las 8 horas diarias, que se debe reducir en caso de horarios nocturno; sin embargo, el mismo reglamento establece lo siguiente en cuanto a las jornadas laborales:

Art.5. - Los equipos de atención integral de salud, o similares, se conformaron acorde a los lineamientos del modelo de atención integral de salud. Los EAIS ubicados en los establecimientos del área rural mantendrá una jornada laboral de 40 horas semanales. Dos días de permanencia serán planificados de acuerdo a la necesidad de la población, de manera mensual.

Art.6. - Los EAIS que laboran en los establecimientos ubicados en el área urbana, deberán organizar sus horarios de manera mensual, en función de los días de permanencia que serán planificados de acuerdo a las necesidades de la población. Los EAIS en los establecimientos de salud cumplirán un horario de atención de 40 horas semanales, no incluido el horario de almuerzo, garantizando la continuidad de la atención de la unidad médica (Presidencia de la Republica del Ecuador, 2020).

La Ley Orgánica de Servicio Público (Presidencia de la Republica del Ecuador, 2010) establece en su artículo 25, las jornadas ordinarias y especiales que deberán desempeñar los servidores y servidoras del servicio público, esto en concordancia a su reglamento, específicamente en lo referente a la reducción de la jornada laboral, en el caso de horarios de índole nocturna, cabe analizar dentro del presente articulado que si el servicio de salud es una actividad que jamás puede suspenderse, lo cual es evidente para la mayor parte de la sociedad ecuatoriana, entonces es también evidente que el personal de salud trabaja en horarios nocturnos a fin de cubrir la demanda de usuarios; es por ello, que al establecerse una jornada laboral de 40 horas semanales que en cómputo total serán 160 horas mensuales, no existe ningún tipo de reducción de la jornada para las y los servidores públicos, a pesar de que la ley establece que es un derecho del trabajador.

De la misma manera, se realiza para el personal de enfermería conforme lo determina el artículo 11 del reglamento: Para el personal de enfermería y demás personal que realiza cuidado directo en turnos rotativos, se contemplará en la planificación de su horario como 5 días de trabajo y dos días libres, dentro del marco de cumplimiento de la jornada laboral de 160 horas mensuales (Presidencia de la Republica del Ecuador, 2020).

Las y los servidores públicos para acceder a una jornada laboral especial deberá previamente recibir la aprobación por la autoridad competente, para lo cual, se debe incurrir en un proceso de análisis y se contemplará una serie de características que demuestren la factibilidad de la reducción de la jornada laboral; sin embargo, este proceso debería ser de oficio por parte las entidades reguladoras al existir normativa expresa, no se puede pretender que las y los servidores accionen vías administrativas para adquirir tal beneficio, ya que al ser un derecho debe ser de directa e inmediata Aplicabilidad; sin embargo, el reglamento hace referencia a un procedimiento que establece lo siguiente:

Art. 9.- Análisis y determinación de jornadas; especiales de trabajo.- Las instituciones del Estado, para el análisis y determinación de una jornada especial de trabajo, analizarán:

- a) La misión y particularidad de los productos y servicios que prestan.
- b) Prioridad en la atención permanente.
- c) La carga de trabajo o exigencia de la tarea y las circunstancias en que ésta se realiza.
- d) Realidades propias del lugar en donde se prestan los servicios, en función del bien común.
- e) La protección de la salud y seguridad de las y los servidores públicos.

De acuerdo a las características y necesidades del servicio podrán incluirse en las jornadas especiales de trabajo: sábados, domingos, días de descanso obligatorio y horario nocturno, las cuales no tendrán recargo alguno.

**Explotación laboral.**

La explotación laboral es un término que puede resultar bastante fuerte para determinar una condición de la realidad social ecuatoriana; sin embargo, cuando las personas no son enfáticas en describir cierta condición de la realidad, suele restarse importancia a los problemas sociales evidentes; es por ello, que resulta pertinente abordar la explotación laboral, que de acuerdo al autor (Plant, 2008) “Es un acto o una serie de actos cometidos por grupos o individuos que abusan de la vulnerabilidad de otros con fines de lucro”.

El término de explotación no posee suficientes antecedentes jurídicos como para realizar un estudio profundo y sistematizado al respecto; sin embargo, es evidente que se encuentra relacionada al menoscabo de derechos laborales. En ese mismo sentido, la autora Mujica establece que a la explotación se debe “entenderla como todas las formas de trabajo que vulneran los derechos laborales en relación a los elementos del trabajo decente (salarios bajos, trabajo sin una remuneración, trabajo de horas extra no remuneradas, trabajo sin descanso” (Mujica, 2016, pág. 157).

Conforme a lo analizado previamente, se debe establecer que existen dos elementos dentro de la explotación laboral, un elemento activo y un elemento pasivo, siendo el elemento activo aquel individuo, colectivo o institución que cometa la acción, y el elemento pasivo se refiere a aquel individuo o colectivo el cual es víctima de tal acción, siendo el elemento activo el más relevante frente a una vulneración de derechos, ya que es el que abusa del derecho y afecta a las personas, en virtud de ellos; no está demás recalcar, que la responsabilidad no puede ser imputable a un individuo o colectivo que sea víctima de las circunstancias, ya que las personas en muchos de los casos, no son conscientes de los derechos que poseen.

Si hablamos que los servidores públicos tienen derechos y deberes, se debe recalcar que uno de los derechos que los trabajadores poseen en función a las actividades que desempeñan, es la jornada laboral especial; por lo tanto, el cumplimiento de esta disposición se encuentra a cargo del Estado, a

través de las diferentes unidades técnicas que se creen para el efecto, de acuerdo a la Norma para viabilizar establecimiento jornadas especiales de trabajo (Ministerio de Relaciones Laborales, 2012) se establece en el artículo 3 que: Serán responsables del cumplimiento de lo dispuesto en esta norma: la autoridad nominadora o su delegado, las Unidades de Administración del Talento Humano - UATH o quien hiciere sus veces y las y los servidores que laboran en jornadas especiales, con nombramiento o contrato de servicios ocasionales, de las instituciones del Estado determinadas en el artículo 3 de la LOSEP.

La jornada laboral especial en la práctica no es una realidad para el personal de salud en el Ecuador, esto a raíz de una resolución emitida en el año 2009 y difundida por el Ministerio de Salud Pública en donde expone lo siguiente: Efectivamente desde el 2009 y mediante resolución No.090 de la secretaria nacional Técnica –SENRES-, los profesionales de la Salud fueron incorporados a la Jornada Laboral de 40 horas semanales; es decir, la medida venía cumpliéndose con absoluta normalidad. Los resultados de éxito alcanzados determinaron que la disposición sea extendida a partir del 1 de julio para el 30% del personal restante a nivel nacional (Ministerio de Salud Pública, 2021a).

El interés del Ministerio es garantizar un acceso adecuado a los servicios de salud por parte de la población, además de equilibrar los salarios de los profesionales de la Salud en todo el país. La medida responde a una planificación estratégica y es el resultado de análisis técnico que avala la necesidad de que la Jornada Laboral de 40 horas semanales sea cumplida por el 100% del personal. Ratificamos que las versiones sobre que la disposición provocaría efectos en la salud de los médicos no tienen sustento técnico alguno. La evidencia más clara lo ratifica la jornada laboral de 40 y más horas que se vienen cumpliendo desde hace décadas en varios países de la Región Latinoamericana, sumándose España también.

Como se puede evidenciar, el estado ecuatoriano a través de una resolución administrativa cambió la dinámica de la jornada laboral especial, afectando el derecho de las personas que trabajan en jornadas nocturnas y en condiciones adversas, de tener una jornada laboral disminuida, argumentando que existe un principio de necesidad de mantener el servicio de salud pública funcionando constantemente y al ciento por ciento de su capacidad; sin embargo, el análisis técnico al cual hace mención la resolución, no ha sido debidamente socializado entre los profesionales de la salud, ni tampoco se encuentra enmarcado dentro de lo que determina la Ley Orgánica del Servicio Público vigente, en lo referente a la jornada laboral especial, además se argumenta por parte del Estado, que la jornada laboral de cuarenta horas semanales se ha venido cumpliendo por décadas sin evidencia de repercusiones a la salud de los servidores públicos (Presidencia de la República del Ecuador, 2010).

Cabe realizar un análisis dentro de la presente investigación referente a la legalidad del pronunciamiento del Estado, en función a que no es necesario que existan repercusiones en la salud de los servidores públicos o repercusiones de cualquier otra naturaleza, como requisito para hacer cumplir lo que determine la ley, de acuerdo al Código Civil ecuatoriano, la ley manda, prohíbe o permite, en virtud de ello, existe un mandato legal referente a una jornada laboral reducida, que además es un derecho para los trabajadores y que debe ser cumplida por parte del Estado ecuatoriano y no puede ser interpretada a conveniencia de intereses particulares.

Es pertinente mencionar además, que los derechos de los servidores públicos de acuerdo a la Ley Orgánica de Servicio Público (Presidencia de la República del Ecuador, 2010), específicamente en su artículo 23: Son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos:

b) Percibir una remuneración justa, que será proporcional a su función, eficiencia, profesionalización y responsabilidad. Los derechos y las acciones que por este concepto correspondan a la servidora o servidor, son irrenunciables.

El Estado ecuatoriano ha menoscabado derechos irrenunciables de los trabajadores aumentando deliberadamente la jornada laboral de treinta horas semanales a cuarenta horas semanales, basándose únicamente en un principio de necesidad, argumentando que no existen repercusiones palpables en los servidores de salud, lo que se ha considerado como suficiente fundamento técnico, para vulnerar derechos, e irse contra norma expresa que se encuentra en vigencia, además que tal disposición aumentó la carga laboral al personal de salud y en ningún momento se consideró una mejor condición remuneratoria, por lo tanto, afecta al principio constitucional de igual trabajo igual remuneración.

Cumplir con lo que determina la ley, es propio de los estados constitucionalistas garantistas de derechos y justicia social; por lo tanto, le corresponde al aparato estatal cumplir y hacer cumplir las normativas vigentes, caso contrario el mismo estado está propugnando una situación de vulneración generalizada de derechos laborales, en tal efecto, se les debe a los servidores y servidoras públicas, lo que en derecho les corresponde, esto es, una jornada laboral especial y reducida, o a su vez una remuneración justa considerando todo el tiempo empleado en el desarrollo de sus actividades laborales.

El autor (Lastra, 1997) sostiene que: La reducción de la jornada laboral permite el aumento de turnos y, con ello, al intensificarse el trabajo por el obrero en menor tiempo, se logra una mayor producción. También origina una disminución del tiempo que permanece el trabajador en los lugares de trabajo, circunstancia que en estas épocas el trabajador valora aún más, en virtud de que puede disponer de mayor tiempo libre para sí mismo, su familia y la colectividad a que pertenece.

Los derechos y principios determinados por la ley se encuentran orientados a garantizar el pleno desarrollo de las personas y el buen vivir; en ese sentido, es una responsabilidad primordial del Estado generar un ambiente propicio de desarrollo integral para sus habitantes, precautelando el interés colectivo sobre el particular.

**Metodología.**

La presente investigación posee una modalidad paradigmática cualitativa, de enfoque teórico narrativo, por cuanto se ha realizado estudios, normativos, doctrinales en base a hechos fácticos de la realidad laboral ecuatoriana, relativas al sector público de la salud, consecuencia de resoluciones administrativas vagamente fundamentadas, que han sido base de afectación de derechos laborales tales como: igual trabajo igual remuneración en función a la jornada laboral.

La investigación realizada posee un carácter descriptivo, ya que se ha puntualizado el origen jurídico del cambio de las condiciones laborales en inobservancia de las disposiciones normativas; es decir, se ha definido el origen del problema estudiado. Finalmente, como método teórico de conocimiento se ha empleado el análisis, a fin de descomponer mentalmente las partes del problema, y de esa manera tener una apreciación múltiple de la realidad; a posterior, se ha empleado la síntesis a fin de establecer un esquema analítico común que conlleve a una idea generalizada de la problemática, siendo el resultado de la presente investigación de carácter jurídico ha sido pertinente emplear un método exegético, con el fin de determinar el alcance y la limitación de la ley en cuanto la jornada laboral para finalmente establecer jurídicamente la vulneración de los derechos.

**Resultados.**

El Estado ecuatoriano es el responsable directo de otorgar un servicio de salud integral, ininterrumpido, constante, de calidad y calidez, conforme a los preceptos establecidos por la ley, para lo cual deberá gestionar y otorgar los recursos necesarios para la consecución idónea de este servicio social, además, de contratar y disponer del talento humano necesario y suficiente para prestar un servicio ideal, a pesar de que la realidad de la salud ecuatoriana no ha sido calificada como una de las mejores.

Se puede manifestar, que el sector público no era gestor evidente de explotación laboral hasta antes del año 2009, donde los servidores públicos de salud realizaban sus actividades en un tiempo total

de ciento veinte horas mensuales, esto en virtud de que sus actividades al ser de carácter rotativo, eventualmente se realizaban en jornadas especiales siendo una de ellas las nocturnas; es por eso, que los servidores públicos de salud tenían el derecho a una jornada laboral reducida; situación que se vio modificada a partir del mismo año 2009, donde mediante resolución administrativa emitida por la Secretaría Nacional Técnica del Ecuador, se procede a extender la jornada laboral hasta ciento sesenta horas mensuales.

El Estado argumenta que subir la jornada laboral, y no considerar una jornada especial, es una decisión legal y legítima, en virtud de que el servicio de la salud es una actividad que no puede ser interrumpida; es decir, existe un principio de necesidad; además, el Estado ha afirmado que no existen sustentos técnicos que demuestren afectación al personal de salud por laborar en una jornada extendida; sin embargo, el estado ecuatoriano es un país constitucionalista garantista de derechos, entre los cuales se encuentran los derechos laborales que son de naturaleza irrenunciable, imprescriptible e inembargable; por lo tanto, no se puede pretender que a fin de mantener un servicio social al ciento por ciento de su funcionamiento, se vulnere la normativa vigente específicamente en lo relacionado a la jornada especial, donde la ley es muy clara al establecer que cuando se realicen trabajos en ambientes insalubres, peligrosos o en horarios nocturnos, el servidor tiene el derecho a una jornada especial de menor duración, sin que implique una reducción de la remuneración.

El Estado, amparado en el principio de necesidad, aumentó deliberadamente la jornada laboral de ciento veinte a ciento sesenta horas mensuales, a costas de la explotación del sector público de la salud. El Estado, no puede explotar laboralmente el talento humano a fin de garantizar otros servicios o derechos, porque tal situación vulneraría el principio de igualdad; a más, que aumentar trabajo a una persona, sin reconsiderar su remuneración, violenta el principio de igual trabajo igual remuneración; además, de que se ha vulnerado la jornada laboral especial que define la ley, las normas complementarias que regulan la jornada especial, son enfáticas al mencionar que protegen

tanto al usuario de la salud, como al servidor público; sin embargo, esto no es una realidad en la práctica laboral, ya que las leyes se han centrado únicamente en garantizar la continuidad del servicio de salud; por lo tanto, se puede evidenciar que no garantizan los derechos laborales de los servidores públicos, ni en lo referente a una jornada especial, ni a una remuneración adecuada, lo que implica un estado de explotación.

### **Discusión.**

El Estado ecuatoriano es precursor de la explotación laboral de sus servidores públicos de salud en dos sentidos, el primero de ellos en cuanto a la remuneración, considerando que cuando se subió deliberadamente la jornada laboral de ciento veinte a ciento sesenta horas, sin considerar un aumento de las remuneraciones, se violentó el principio constitucional de igual trabajo igual remuneración, ya que aumentaron la carga horaria, las actividades, responsabilidades, esto sin consideración de un aumento a su remuneración, basándose únicamente en un principio de necesidad; sin embargo, no se puede pretender, ni tampoco se puede vulnerar derechos fundamentales de las personas, con el fin de mantener un servicio a pleno funcionamiento, de tal manera, que le corresponde al estado cambiar la dinámica con la cual está manejando el servicio de salud a fin de precautelar no solamente los derechos de los usuarios sí no también los derechos de sus trabajadores, mediante el empleo de mecanismos y políticas que eviten la vulneración de los mismos.

El segundo enfoque de explotación es relativo a la jornada laboral, el Estado al no respetar la ley en cuanto a su derecho de jornadas reducidas, en virtud de sus horarios rotativos que contemplan las veinticuatro horas del día, es evidente que su trabajo constituye una naturaleza especial por el hecho de realizarse en diferente horarios, y sobre todo en horas nocturnas, y en el contexto actual bajo condiciones de mucho riesgo, de tal modo, que si el Estado pretende sostener que la jornada especial sea excepcional, es un atropello contra los derechos laborales de los trabajadores, ya que el personal de salud no trabaja excepcionalmente en las noches, lo hace constantemente en virtud de precautelar

el servicio permanente de salud; por lo tanto, se debe analizar la aplicabilidad de la norma desde el principio de favorabilidad para generar mejores condiciones para los servidores públicos y sobre todo en función a lo que ya se encuentra determinado por la ley.

## **CONCLUSIONES.**

Los derechos de los trabajadores son de carácter universal, y han sido alcanzados tras una ardua lucha a nivel internacional.

El Estado al ser la máxima autoridad de un país debe procurar cumplir y hacer cumplir la ley, es inconcebible que mediante resoluciones administrativas se pretenda violentar la jerarquía legal e imponer nuevas condiciones favorables para el Estado y desfavorables para sus servidores, argumentando que por el solo principio de necesidad se pueda considerar adecuada una decisión; por lo tanto, existe una evidente vulneración de derechos laborales fundamentales, en dos sentidos: al aumentarse la jornada laboral sin considerar un aumento remuneratorio, y al negarse una jornada laboral reducida en consideración a los turnos rotativos y nocturnos de los servidores de la salud.

En ese sentido, los servidores de la salud deben cumplir ciento sesenta horas mensuales, como si sus funciones fueran similares a otras actividades del sector público de jornadas ordinarias. La vulneración de derechos es un hecho con la simple expedición de la resolución, lo que implica también una afectación a la legalidad, ya que su emisión se realizó contra norma expresa y contra principios del derecho en general.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

1. Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N 449. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
2. Cordero, J. (2011). Los servicios públicos como derecho de los individuos. Ciencia y Sociedad, 36(4), 682-701. <https://www.redalyc.org/pdf/870/87022786005.pdf>

3. Fajardo-Dolci, G., Gutiérrez, J. P., & García-Saisó, S. (2015). Acceso efectivo a los servicios de salud: operacionalizando la cobertura universal en salud. *Salud pública de México*, 57(2), 180-186. <https://www.medigraphic.com/pdfs/salpubmex/sal-2015/sal152j.pdf>
4. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2020). Registro estadístico de camas y egresos hospitalarios. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/la-institucion/>
5. Lastra, J. (1997). *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*. México: Instituto de Investigación Jurídica.
6. Lucio, R., Villacrés, N., & Henríquez, R. (2011). Sistema de salud de Ecuador. *Salud pública de México*, 53(1), 177-187. [https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource\\_ssm\\_path=/media/assets/spm/v53s2/13.pdf](https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/spm/v53s2/13.pdf)
7. Ministerio de Relaciones Laborales. (2012). Norma para viabilizar establecimiento jornadas especiales de trabajo. Registro Oficial N. 772. <https://sut.trabajo.gob.ec/publico/Normativa%20Legal/Acuerdos%20Ministeriales/AM%20136%20NORMA%20PARA%20VIABILIZAR%20ESTABLECIMIENTO%20JORNADAS%20ESPECIALES.pdf>
8. Ministerio de Salud Pública. (2012). Reglamento para viabilizar el establecimiento de jornadas especiales de trabajo en las unidades operativas de la Red Pública Integral de Salud (RPIS). Quito: Ministerio de Salud Pública. [https://aplicaciones.msp.gob.ec/upload/upload/1\\_00001849\\_2012\\_ac\\_00001849\\_2012\\_RO.pdf](https://aplicaciones.msp.gob.ec/upload/upload/1_00001849_2012_ac_00001849_2012_RO.pdf)
9. Ministerio de Salud Pública. (2021a). Aplicación de la jornada laboral 40 horas semanales para profesionales de la salud rige desde el 2009. Quito: Ministerio de Salud Pública.

<https://www.salud.gob.ec/compaaaaaaaaa/#:~:text=Efectivamente%20desde%20el%202009%20y,ven%C3%ADa%20cumpli%C3%A9ndose%20con%20absoluta%20normalidad.>

10. Ministerio de Salud Pública. (2021b). MSP inicia proceso de inscripción y calificación a prestadores de servicios de salud. Quito: Ministerio de Salud Pública.  
<http://www.saludzonal.gob.ec/cz1/index.php/sala-de-prensa/504-msp-inicia-proceso-de-inscripcion-y-calificacion-a-prestadores-de-servicios-de-salud>
11. Moreno, G. A. (2008). La definición de salud de la Organización Mundial de la Salud y la interdisciplinaria. Sapiens. Revista Universitaria de Investigación, 9(1), 93-107.
12. Mujica, J. (2016). Trabajo adolescente en la extracción de madera en la Amazonía peruana: explotación laboral, trabajo forzoso, trata de personas. Revista De Direitos E Garantias Fundamentais, 17(2), 155-180.  
<https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/786/300>
13. Organización Mundial de la Salud. (1999). The World Health Report. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.  
[https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42167/WHR\\_1999.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42167/WHR_1999.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
14. Plant, R. (2008). Explotación laboral en el siglo XXI. Revista Nexos, (372). 45-47.  
[http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_091964.pdf](http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_091964.pdf)
15. Presidencia de la República del Ecuador. (2010). Ley Orgánica del Servicio Público. Registro Oficial Suplemento N. 256.  
[https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5\\_ecu\\_ane\\_mdt\\_4.3\\_ley\\_org\\_ser\\_p%C3%BAAb.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_ecu_ane_mdt_4.3_ley_org_ser_p%C3%BAAb.pdf)

16. Presidencia de la República del Ecuador. (2020). Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público. Registro Oficial Suplemento N. 418. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5\\_ecu\\_ane\\_mdt\\_4.4\\_reg\\_losep.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_ecu_ane_mdt_4.4_reg_losep.pdf)
17. Suárez, J. D. D. G. (1967). Jornada de trabajo. Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, (41), 56-77. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5212412.pdf>

### **DATOS DE AUTORES.**

- 1. Lola Ximena Cangas Oña.** Magíster en Educación a Distancia y Abierta. Docente de la Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ecuador. E-mail: [ur.lolacangas@uniandes.edu.ec](mailto:ur.lolacangas@uniandes.edu.ec)
- 2. Lenin Bladimir Salazar Andrade.** Estudiante de la Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ecuador. E-mail: [dr.leninbsa26@uniandes.edu.ec](mailto:dr.leninbsa26@uniandes.edu.ec)
- 3. Janneth Ximena Iglesias Quintana.** Magíster en Derecho Laboral. Docente de la Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ecuador. E-mail: [ur.jannetiglesias@uniandes.edu.ec](mailto:ur.jannetiglesias@uniandes.edu.ec)

**RECIBIDO:** 2 de septiembre del 2021.

**APROBADO:** 26 de septiembre del 2021.