

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

**XXXIV CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y
DESARROLLO**



“LA LEY ORGANICA DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE UNIFICACIÓN Y HOMOLOGACIÓN DE LAS REMUNERACIONES DEL SECTOR PUBLICO (LOSCCA), Y LA INIQUIDAD REMUNERATIVA EN EL SECTOR PUBLICO ECUATORIANO, PROYECTO DE REFORMA”

Tesis presentada como requisito para optar al Título de Máster en Seguridad y Desarrollo con mención en Gestión Pública y Gerencia Empresarial

Autor: Patricio A. Calderón Imbaquingo
Asesor: Dr. Rafael E. Rodríguez

Sáenz

Quito, 15 de octubre del 2007

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

XXXIV CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO



“LA LEY ORGANICA DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE UNIFICACIÓN Y HOMOLOGACIÓN DE LAS REMUNERACIONES DEL SECTOR PUBLICO (LOSCCA), Y LA INIQUIDAD REMUNERATIVA EN EL SECTOR PUBLICO ECUATORIANO, PROYECTO DE REFORMA”

Tesis presentada como requisito para optar al Título de Máster en Seguridad y Desarrollo

Autor: Patricio Calderón Imbaquingo

Quito, octubre del 2007

DEDICATORIA

- A mi madre la señora Elvita Imbaquingo Fraga y a mi padre Luis Calderón Gonzáles, por su apoyo y motivación permanentes para esta aventura, por lo que estoy seguro se sienten orgullosos.
- A mis hijos Pamela, Jorge Luis y Johanna por su amor y apoyo incondicional y por estar siempre a mi lado.
- A mi esposa amiga y compañera incondicional.

AGRADECIMIENTOS

- Al Ministerio de Economía y Finanzas, por la oportunidad que me concedió para emprender esta jornada y llevarla a feliz término.
- Al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), en especial a sus directivos y cuerpo docente, quienes con su participación en esta maestría, contribuyeron al fortalecimiento de nuestro perfil profesional.
- A mis compañeros de la XXXIV Maestría en Seguridad y Desarrollo, con mención en Gestión Pública y Gerencia Empresarial, por los momentos y experiencias inolvidables compartidas.
- A mis hermanas, sobrinos y amigos que me quieren incondicionalmente.
- Al Dr. Rafael E. Rodríguez Sáenz, por su aporte y atinadas observaciones como Director de este trabajo investigativo...

LISTA DE CUADROS

CUADRO	Pág.
Cuadro 1: Escala de remuneraciones mensuales unificadas	107 108
Cuadro 2: Escala de remuneraciones del nivel jerárquico superior	109 110
Cuadro 3: Escala de remuneraciones mensual unificada del nivel jerárquico superior de asesores	112 113
Cuadro 4: Resumen de recursos humanos del Gobierno Central 2006 2007	127
Cuadro 5: Recursos humanos por sectores, descentralizadas y autónomas	128 129 130
Cuadro 6: Total Presupuesto General del Estado	131
Cuadro 7: Gastos Burocracia 2006-2007	134
Cuadro 8: Presupuesto General del Estado 2007 consolidado por grupos	135

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	4
MARCO TEORICO	4
1.1. Enfoque teórico del problema	4
1.2. Evolución del salario en el tiempo	12
1.3. La dinámica del salario según Carlos Marx	14
1.4. El valor de la fuerza del trabajo y el salario	16
1.5. La tendencia del salario	19
1.6. Formas de salario	21
1.7. El sistema salarial en la actualidad, fundamentación legal	25
CAPITULO II	31
FUNDAMENTACION	31
2.1. Breve historia de la Administración Pública del Ecuador	31
2.2. Dignatarios, funcionarios y servidores públicos	39
2.3. Reducción vs. racionalización del tamaño del Estado	45
2.4. Las Entidades Autónomas	52
2.5. Principales distorsiones	56
2.6. Ausencia de Política Salarial	63
2.7. Nepotismo	69
CAPITULO III	75
ADMINISTRACION REMUNERATIVA	75
3.1. Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA)	75
3.2. Las retribuciones o compensaciones dentro del sector público	78

3.3. La unificación y homologación salarial	80
3.4. La Carrera Administrativa	86
3.5. Remuneraciones equitativas y generales	99
3.6. Doble remuneración y pluriempleo	103
CAPITULO IV	106
ESCALAS REMUNERATIVAS EN EL SECTOR PUBLICO	106
4.1. Escalas salariales vigentes en el Sector Público Ecuatoriano	106
4.2. Incumplimiento por parte de las entidades autónomas de la LOSCCA.	113
4.3. Estructura del Sector Público Ecuatoriano	119
4.3.1. Sector Público no Financiero (SPNF)	120
4.3.2. Sector Público Financiero (SPF)	121
4.4. Número de servidores públicos	126
4.5. Gastos de personal o masa salarial	132
4.6. Análisis de las remuneraciones	135
CAPITULO V	141
CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES	141
5.1. Conclusiones	141
5.2. Recomendaciones	146
5.3. Propuesta: Proyecto de reformas constitucionales	150
Anexos	163
Bibliografía	171

INTRODUCCION

La vigente Constitución Política de la República del Ecuador, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, el 5 de junio de 1998, en su artículo 118 dispone: *“Son instituciones del Estado:*

- 1. Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial;*
- 2. Los organismos electorales;*
- 3. Los organismos de control y regulación;*
- 4. Las instituciones que integran el régimen seccional autónomo;*
- 5. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y,*
- 6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.*

Estos organismos y entidades integran el sector público.”

Las entidades y organismos del sector público que pertenecen a la Función Ejecutiva, como son los diferentes Ministerios y entidades adscritas y dependientes, en materia remunerativa han estado bajo la égida de la ex DNP, OSCIDI, SENDA, hoy SENRES, organismo rector de los recursos humanos del País, que es el encargado de fijar las diferentes escalas remunerativas para el mencionado sector, quedando fuera de dicho control, las entidades consideradas autónomas.

Este hecho ha determinado que por parte de estas últimas entidades, exista total libertad para el establecimiento de sus escalas remunerativas, lo cual ha conllevado a que exista un total abuso en materia remunerativa por parte de las entidades consideradas autónomas, creando con esta actitud, que existan en nuestro país servidores públicos de primera, segunda y hasta tercera categoría, en lo que se refiere al nivel del ingreso de sus remuneraciones.

El Presupuesto General del Estado, es una herramienta que permite la redistribución del ingreso, el mismo que en los países desarrollados es

aprobado mediante Ley, lo que no sucede en nuestro país ya que el mismo es aprobado mediante una simple Resolución, razón por la cual es modificado a conveniencia de los políticos y autoridades de turno, al existir el Presupuesto del Gobierno Central, el de las Entidades Autónomas, de la Seguridad Social, y de las entidades que tienen autonomía constitucional y legal, hecho que ha motivado que exista un abuso por parte de las entidades denominadas “autónomas” para poner en vigencia a sus conveniencias escalas remunerativas que se considerarían desproporcionadas frente a la realidad del resto de servidores públicos del País.

Con el objeto de corregir estas iniquidades salariales el 6 de octubre del 2003 se expidió la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones de los Servidores Públicos, cuerpo legal que en materia remunerativa, rige para todas las instituciones, entidades y organismos del sector público determinadas en el artículo 118 de la Constitución Política, Ley en la que igualmente se dispone la unificación de los ingresos y crea la Remuneración Mensual Unificada, con la que se unifican todos los ingresos de los servidores públicos y prohíbe expresamente el restablecimiento o creación de rubros o conceptos que impliquen beneficios de carácter económico en materia de gastos de personal de cualquier naturaleza, sin embargo de lo cual, las entidades denominadas autónomas, siguen incrementando sus ingresos al margen de la Ley Orgánica antes citada, contribuyendo con esto a seguir incrementando la brecha con el resto de servidores públicos, y por lo tanto incumpliendo con el mandato de la misma.

A manera de ejemplo podríamos señalar que en el caso de un Profesional 6 del Gobierno Central, para acceder a dicho cargo se requiere tener título de cuarto nivel y más o menos 20 años de servicios, su RMU es de \$ 1,215 conforme a la última escala de remuneraciones mensuales unificadas que rige a partir de enero del 2007, hasta la presente fecha, mientras que en una de las tantas entidades autónomas un profesional con el mismo perfil profesional y las mismas competencias percibe aproximadamente entre \$2,500 y 6,000 y en algunos casos superan dicho valor.

Bajo estas premisas y en consideración a que nuestro país es un estado de derecho, estas injusticias salariales de los servidores públicos no puede seguir así, ya que todos nos debemos a un solo patrono que es el Estado, razón por la cual es necesario realizar una investigación encaminada a corregir estas abismales inconsistencias salariales y poner freno al arbitrariedad de los fondos públicos por parte de varias instituciones autónomas.

CAPITULO I

MARCO TEORICO

1.1. Enfoque teórico del problema

A raíz de los años setenta se producen cambios importantes dentro de la administración del Estado por el crecimiento de las exportaciones del petróleo y el aumento de la población asalariada, lo que incidió en el crecimiento de la obra pública, el aumento del empleo y a la población se le facilitó estudiar en centros educativos secundarios y superiores.

Estos elementos fueron la causa de nuevos conflictos y contradicciones al interior de la sociedad ecuatoriana desatándose divergencias entre las clases dominantes, los grupos medios y populares aglutinados en las asociaciones gremiales bajo el amparo de la contratación colectiva pública y privada.

La explotación petrolera permitió al Estado contar con ingentes recursos y controlar directamente la principal fuente de divisas del país, incursionando en diversas actividades empresariales, llegando a tener un papel protagónico en el desarrollo económico del país. Se crearon varias empresas, dentro de los diferentes sectores de la economía, regentadas por el Estado, otorgándoseles autonomía para su organización y funcionamiento; otras fueron y se encuentran administradas por las Fuerzas Armadas. Dentro de estas empresas públicas, unas han sido suprimidas, pero otras subsisten hasta nuestros días. Entre otras empresas podemos mencionar las siguientes: CEPE hoy PETROECUADOR, INECEL (eliminada) TRANSNAVE, FLOPEC, las diferentes Autoridades Portuarias como son las de Puerto Bolívar, Esmeradas, Guayaquil y Manta, etc.

El sector privado también se vio favorecido con las divisas provenientes del petróleo; ejemplo de aquello, el gran número de Bancos y entidades financieras existentes en el País hasta la crisis de 1998-1999. Entidades que eran ejemplo de trabajo y prosperidad, es más eran el paradigma de la eficiencia de la administración privada. Mas, luego de los abusos y actos de corrupción cometidos por sus principales directivos, y al contar con una Ley

permisiva como era la Ley de Instituciones del Sector Financiero, aprobada por el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, se provocó el cierre de varios Bancos y entidades financieras, produciéndose la estafa más grande a miles de cuenta ahorristas en nuestro País, y cuyo costo de la “eficiencia del sector privado” tuvo que asumirla el Estado, y como siempre debimos asumirlo todo el pueblo ecuatoriano, el cual sabemos en la actualidad que ascendió a la suma de USD\$ 8.072 millones aproximadamente.

En el Registro Oficial No. 574 de 26 de abril de 1978, en la administración del Consejo Supremo de Gobierno, se publicó la Codificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Su Reglamento de aplicación, no fue dictado hasta el Gobierno del Ing. León Febres Cordero, publicado en el Registro Oficial No. 162 de 10 de abril de 1985. Concomitantemente se promulgó la Ley de Remuneraciones. Leyes a las que debían estar sujetos todos los servidores de las instituciones del Estado, Leyes que no han tenido la fuerza legal coercitiva necesaria, por lo que hoy vemos que han sido permisivas, habiendo desnaturalizado el sistema de la administración de las remuneraciones de todo el sector público.

Las relaciones de trabajo entre los obreros y el Estado, tuvieron la aplicación del Código del Trabajo, por las disposiciones establecidas en el Art. 125 de la Constitución Política de 1979, hecho que permitió la introducción de la sindicalización y la contratación colectiva de los trabajadores en la administración pública, con las evidentes distorsiones y privilegios. Algo que ha ido generando paulatinamente posiciones abusivas, intolerantes e injustas, dentro de las instituciones públicas, ya que gracias a los contratos colectivos, proliferaron los conceptos remunerativos de beneficio de los trabajadores sindicalizados del sector público, mientras los empleados públicos sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa no tienen esos beneficios laborales.

Pero también están otros segmentos de funcionarios privilegiados como son los que pertenecen a las entidades autónomas como el Banco Central del Ecuador, Superintendencias de Bancos y Compañías, Banco del Estado, la

Contraloría y Procuraduría General del Estado, la Corporación Financiera Nacional, Consejo Nacional de Telecomunicaciones y Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, Tribunal Supremo Electoral, etc., que sumados a aquellos que trabajan para programas y proyectos financiados con recursos fiscales y de organismos internacionales constituyen la verdadera “burocracia dorada” en nuestro país.

El poder de estas elites o entidades es de tal magnitud que incluso a través de lobby necesario han obtenido normas particulares para garantizar “sus autonomías” la cual ha sido malentendida por que para ellas no existe otra que su ley constitutiva, estableciéndose con esto “islas de privilegio y de poder económico” que no viven la real crisis en la que se debate la mayoría del pueblo y el resto de servidores públicos y no precisamente por su eficiencia, eficacia y peor aún por la calidad de servicio que prestan.

A partir de 1992, surgieron otras normativas salariales como las que se refiere a los titulados universitarios implementadas en los denominados escalafones profesionales individualizados y que no favorecían a la gran mayoría de profesionales. Es necesario además señalar el nacimiento del Consejo Nacional de Remuneraciones, (CONAREM), organismo que tampoco cumplió con su misión institucional que fue la de regularizar, normar y generalizar las remuneraciones de los servidores públicos, organismo que en forma clientelar manejó en forma antojadiza las remuneraciones de dicho sector.

Esta realidad atenta contra el bienestar de la mayoría de trabajadores estatales quienes laboran al amparo de la vigentes Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público LOSCCA, quienes pese a esto han soportado una persecución incesante originada en los sectores privados y grupos de poder económicos que siempre han propugnado el achicamiento del tamaño del Estado, con el propósito de reducir al máximo la masa salarial y poder cumplir con los compromisos asumidos ante los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Este

hecho se trató de consumir en el gobierno del Coronel Lucio Gutiérrez, quien pretendió suprimir aproximadamente cinco mil puestos del sector público, en una primera etapa, hecho que no pudo consumarse por la revocatoria del mandato de la cual fue objeto por parte del pueblo ecuatoriano; pero es necesario señalar que la famosa reducción de personal en el mencionado gobierno comenzó en el Ministerio de Economía y Finanzas, institución de la cual se suprimieron ochenta puestos, por supuesto de manera ilegal. Servidores que a la fecha en su gran mayoría han retornado a sus lugares de trabajo, ya que demandaron a la Institución la supresión de puestos de la que fueron objeto, y la ley en sus diferentes instancias les ha dado la razón y ha declarado ilegales los actos administrativos en su contra.

Es necesario señalar que existen estudios que contradicen el criterio de la reducción del tamaño del Estado como solución al problema del gasto público, siendo el más representativo el realizado por Juan Junquera (1986), quien analiza el número de funcionarios en varios países europeos, concluyendo que aquellos con mayor desarrollo social, mantienen superior número de funcionarios por cada 1000 habitantes. Como ejemplos podemos citar los siguientes casos: Dinamarca 149, Gran Bretaña 93, Bélgica 72, Francia 66, Alemania 65, Italia 58, Holanda 51, Irlanda 49, Luxemburgo 46, España 44 y Portugal 42. Dichos estudios y conclusiones han sido corroborados y ampliados por Laffler (1996), para quien la modernización del Estado es coherente con el crecimiento del sector público en Europa occidental.

En nuestro país, por datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas, de conformidad al Presupuesto General del Estado, vigente a enero del 2007, a esa fecha existían 363.098¹ servidores públicos (sin contar el ingreso de los nuevos funcionarios y servidores públicos en el actual régimen); por esto correspondería un coeficiente de 25 servidores por cada mil

¹ Presupuesto General del Estado, Agregado, Edición Especial No. 2 Registro Oficial No. 856 de 24 de abril del 2007. (Datos sujetos a reajuste, se está validando la información de las autoridades, funcionarios y trabajadores a nombramiento y contrato fundamentalmente de las Entidades Descentralizadas que no actualizan los datos para ser registrados en el SIPREM y disponer de información en los Distributivos correspondientes).

habitantes, con lo que quedaría desvirtuado el argumento de que el sector público se encuentra sobredimensionado.

Si este coeficiente se lo compara con el de los países europeos, con porcentajes más significativos que nuestro país, se puede ver que el problema no radicaría en el número de servidores, sino en el mejoramiento de la prestación de servicios en un marco de aplicación de las famosos tres “E”, de economía, eficiencia y eficacia, con lo que alcanzaríamos en nuestro país la racionalización y el incremento de la calidad y cobertura de la prestación de los diferentes servicios públicos.

Debemos mencionar que el 6 de octubre del 2003, en el Suplemento del Registro Oficial No. 184, se expidió la vigente Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, con sus reformas expedidas mediante Ley No. 2004-30, publicadas en el Registro Oficial No. 261, de 28 de enero del 2004. Ley que en su Libro II trata sobre la unificación y homologación de las remuneraciones e indemnizaciones del sector público, e igualmente creó la Remuneración Mensual Unificada (RMU). En este instrumento legal se indicó que su aplicación era para todas las entidades e instituciones públicas contempladas en el artículo 118 de la Constitución Política de la República, en el se incluyen las entidades autónomas; pero en la actualidad vemos que las entidades antes mencionadas han hecho tabla rasa de las prohibiciones contenidas en la Ley.

La variedad de disposiciones legales que amparan los distintos sistemas remunerativos en las diferentes entidades del Estado, se ha determinado como la causa esencial del caos salarial, puesto que éstas se encuentran en franca contraposición a lo que establece la Constitución Política de la República, la cual prohíbe cualquier forma de discriminación y garantiza la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley. Entre otros, garantiza el principio previsto en el convenio con la Organización Internacional del Trabajo OIT, suscrito y ratificado por el Ecuador, por lo que la Constitución y el artículo 79 del Código del Trabajo consagran el principio de que *“a igual trabajo*

corresponde igual remuneración, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, estado y religión". En este sentido cabe señalar que para efectos del pago se debe tener en cuenta la especialización y la experiencia en el trabajo, como únicos diferenciadores.

La vigente Constitución Política de la República del Ecuador, Publicada en el Registro Oficial No. 1 del 11 de agosto de 1998, en su Capítulo IV al referirse a los derechos económicos, sociales y culturales, determina los diversos derechos que asisten a los ciudadanos de este país: entre otros, el derecho a la propiedad, a una familia, a la educación, a la salud, al trabajo y dentro de éste el artículo 35 establece lo siguiente: *"El trabajo es un derecho y un deber social. Gozará de la protección del Estado, el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia."*

El estudio de las remuneraciones es un tema de actualidad que hay que desenmarañar desde las diferentes concepciones teóricas desarrolladas en distintas épocas a través de estudios realizados por varios autores desde diversos puntos de vista filosófico e ideológico, como son Carlos Marx y David Ricardo.

Las leyes que regulan la distribución del producto social que es la vida misma del sistema productivo capitalista tienen que ver con tres categorías que son inherentes a la sociedad capitalista: salarios, beneficios y rentas, como una relación dialéctica entre categorías sociales, dentro de las relaciones entre los seres humanos. Estas relaciones se encuentran en continuo movimiento por la acción que desarrollan las clases sociales y los elementos de la sociedad capitalista que intervienen en el proceso económico.

Ricardo y los clásicos reconocieron la existencia de categorías económicas y hablaban concretamente del salario, beneficio y renta; conceptos que eran explícitamente citados en todos los manuales de economía política concibiéndolas como categorías eternas.

Marx cuando hace referencia a la ley del empobrecimiento absoluto, se refiere no solo al salario del trabajador ocupado, sino a la clase trabajadora como tal, en la cual hay que incluir a los trabajadores desocupados que no tienen salario y a los parcialmente desocupados que pueden obtener pingües ganancias por trabajos ocasionales, pero que con el paso del tiempo se convierten en pobres, cuyo coste soportan sobre todo los trabajadores ocupados (cónyuges, hermanos, hijos etc.). Teóricamente este coste se distribuye entre sectores ocupados de la sociedad con la institucionalidad de formas de previsión y de la seguridad social.

El catedrático universitario doctor Julio César Trujillo, al referirse al artículo 1 de nuestra Carta Fundamental, en la que se considera al Ecuador un *“Estado social de derecho”*, dice que el estado social es, en definitiva, un criterio orientador de la actividad de los poderes públicos, como lo reconoce la doctrina constitucional alemana *“El Estado social depende en última instancia no en su posibilidad jurídica, pero sí en la posibilidad fáctica, de bienestar de la sociedad, concretamente del desarrollo del Producto Interno Bruto”*.²

Por lo expuesto, se puede concluir que es necesario urgentemente formular y aprobar una reforma legal a fin de expedir una nueva Ley Orgánica de Remuneraciones de aplicación general que permita el establecimiento de políticas, normas y procedimientos para toda la administración pública, como en otros países, caso contrario, se mantendrá el espectro de caos salarial y un sentimiento generalizado de frustración por el hecho real de la inequidad remunerativa, especialmente por el creciente gasto corriente que significa dentro del Presupuesto General del Estado.

1.2. Evolución del salario en el tiempo

Al individualizar la evolución en el tiempo del valor o coste de producción de la fuerza-trabajo se puede determinar que este es un fenómeno dialéctico complejo por la acción permanente de la creciente productividad de la fuerza-

² Varios autores, Política Salarial, Inflación y Crisis, Ediciones ILDIS, Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Quito 1990.

trabajo, es decir, por la creciente cantidad de medios de trabajo que la fuerza-trabajo valoriza o por la plusvalía que crea.

Por otra parte, el salario en el sistema productivo capitalista depende de las variaciones temporales de la oferta y la demanda, por tanto, debemos analizar la oferta y la demanda de la fuerza-trabajo para ver si existe un exceso permanente de una de esas dos fuerzas.

Los economistas clásicos ingleses, de la primera mitad del siglo XIX, habían formulado una teoría sobre la dinámica del salario basada en algunas premisas de carácter naturalista. Ricardo señalaba que el precio natural del trabajo es el precio necesario que permitía la subsistencia a los trabajadores.

El mecanismo que hacía, en efecto, que el precio corriente del trabajo oscilase en torno al precio natural, estaba constituido por la teoría de la población junto con la ley de productividad decreciente en agricultura (o costes crecientes). La teoría maltusiana de la población, se había convertido, como dice Marx, en *“un dogma de los economistas.”*³

Frente a este aumento en progresión geométrica de la población que genera un exceso de oferta de trabajo, se encuentra el hecho de que los medios de subsistencia, dadas las limitaciones de la tierra a cultivar y la Ley de la productividad decreciente que de ella se deriva, tienden a avanzar con progresiones aritméticas. De aquí deriva una diferencia cada vez mayor entre los dos términos: población y medios de subsistencia.

Ricardo introduce un cambio conceptual radical en esta posición al reconocer que la introducción de las máquinas no beneficia a todos en la sociedad. Explica su cambio de opinión reconociendo que creía que el ingreso bruto beneficiaba a toda la sociedad y que en el fondo aquel ingreso bruto beneficiaba a los terratenientes y capitalistas, quienes pueden ver el

³ Marx Carl, Trabajo Asalariado y Capital, Ediciones Pepe, Medellín 1969

incremento substancial de sus ingresos, mientras que la clase trabajadora hasta se veía disminuir sus ingresos.

De esta concepción se deriva una diferencia cada vez mayor entre el valor de la fuerza-trabajo representada por la población y los medios de subsistencia.

Si la dinámica del salario presupone la tendencia a un exceso permanente la oferta fuerza-trabajo debido a factores naturales, los salarios tienden a ser un simple equivalente de los medios de subsistencia que inicialmente proporcionan mayor satisfacción al trabajador porque puede adquirir mayor número de bienes pero que luego ve reducirse por el aumento de la población, los salarios se reducen a su precio natural y peor aún suelen caer por debajo del mismo.

La disminución de la natalidad, las enfermedades el aumento de la mortalidad, restablecen el equilibrio entre oferta y demanda. Esta argumentación justifica una concepción dinámica naturalista independiente del sistema capitalista de producción por estar ligada a las leyes de la naturaleza.

Esta es una ingenua concepción naturalista por cuanto la oferta y la demanda de trabajo (fuerza-trabajo) están vinculadas a hechos económicos y no a hechos naturales.

1.3. La dinámica del salario según Carlos Marx

Para Marx la tendencia dinámica del salario sólo puede explicarse teniendo en cuenta un conjunto de factores sociales, considerando al ser humano con las posibilidades de dominar y recrear directamente la naturaleza y concibiendo que las leyes económicas expresan siempre relaciones sociales entre hombres para producir y distribuir lo que sirve a la vida humana.

Marx manifiesta que en el valor de la fuerza-trabajo, actúan fuerzas encontradas, una de ellas, la fuerza productiva del hombre y que se supone

ésta debe progresar de manera correlativa al desarrollo de las otras fuerzas productivas.

Bajo la premisa de que un obrero o un profesional deben tener una preparación técnica y cultural superior a la que era necesaria anteriormente, es un esfuerzo más intenso de atención intelectual, un ritmo de trabajo más veloz. En este sentido, el coste real de una hora de trabajo debería aumentar.

Lo señalado guarda relación con el desarrollo de toda la sociedad como exigencia vital, con la necesidad de reposo y de distracciones para recuperar fuerzas, de cultura para mantener la agilidad mental y como exigencia del mismo sistema de producción.

Marx indica que el capitalista para vender la mercancía y realizar la plusvalía, crea nuevas necesidades como la radio, la televisión, las motocicletas, los automóviles, los eléctricos, etc., nuevos productos impuestos que aumentan el coste necesario de la fuerza-trabajo en cada nivel del desarrollo social en el que están inmersos los trabajadores.

En una sociedad en que la distribución del producto social se realiza por intermedio del mercado y mediante el vehículo del precio, el coste de la fuerza-trabajo tiene en la actualidad su expresión en la cantidad de dinero necesario para adquirir las mercancías que constituyen ese paquete de consumo del trabajador, por lo que, la acción de la actual superestructura monopolista tiende a aumentar este coste.

En contraposición, actúa la incrementada productividad del trabajo, es decir, el coste decreciente de cada una de las mercancías que entran a formar parte de los consumos necesarios del trabajador.

Esto significa que son suficientes menos horas de trabajo para producir las mercancías que constituyen el mencionado paquete de consumo de los trabajadores.

Históricamente, el tiempo de trabajo necesario para reconstruir la fuerza-trabajo del hombre ha ido disminuyendo, mientras han ido aumentando las necesidades esenciales de la vida de un trabajador, por consiguiente, ha aumentado el tiempo de trabajo suplementario, origen del producto excedente que en la sociedad capitalista constituye la plusvalía.

Se explica así un aspecto contradictorio del salario capitalista que a pesar de acrecentarse en el tiempo como cantidad de bienes a disposición del trabajador, el salario tiende siempre a estar por debajo del valor de la fuerza-trabajo y a ser insuficiente con respecto a sus necesidades vitales y peor aún para adquirir productos no vitales.

Este es un aspecto fundamental de la tendencia a un empobrecimiento cada vez mayor previsto por Marx como ley propia del desarrollo capitalista.

1.4. El valor de la fuerza del trabajo y el salario

Si la oferta excesiva de trabajo con respecto a la demanda es una de las causas para el deterioro del valor del salario con respecto a la fuerza de trabajo considerada como un coste, ello demuestra que el capitalista razona en términos de economía empresarial de beneficio y no en términos de economía general.

En consecuencia, el exceso de oferta de trabajo no está determinado por causas naturales sino por causas económicas, es decir, por desequilibrios que surgen de la estructura de las relaciones económicas capitalistas entre demanda de trabajo ligada al proceso de acumulación, de inversión capitalista y de la oferta de trabajo determinada no sólo por los nacimientos y por el aumento de la duración media de la vida, sino por la continua proletarización de las masas y de la tasa creciente de sustitución del trabajo vivo por la máquina, es decir, por el capital constante.

El capitalista tiene como objetivo, la obtención del máximo beneficio y el control de una masa cada vez mayor de capital. Esto significa obtener la

máxima plusvalía que no es sino la tasa de beneficio en donde el trabajador es el perjudicado al no poder satisfacer sus crecientes necesidades.

Para alcanzar el máximo de plusvalía en las dos formas, en sentido absoluto y relativo, es necesario, o bien prolongar la jornada laboral, las horas extraordinarias, o bien hacer más productivo el trabajo humano, lo que es posible mediante la introducción de maquinarias más perfeccionadas para cuya atención son necesarios menos hombres y hacer así que el trabajo vivo valore una masa siempre creciente de capital constante.

Según el principio de sustitución para el capitalista, el trabajo es un factor de producción como los demás que debe combinarse con otros factores, es así que, si por un equilibrio entre demanda y oferta, el nivel de los salarios aumenta hasta el punto de sobrepasar el valor de la fuerza-trabajo, esto provoca una constante tendencia a la sustitución del trabajo vivo por trabajo cada vez más sofisticado de las máquinas con el objeto de obtener una combinación productiva más eficiente que proporcione ventajas temporales en la lucha competitiva del mercado.

En la medida en que la demanda de fuerza-trabajo depende no del volumen absoluto de capital empleado en la producción, sino del volumen de capital variable utilizado se deriva un potencial requerimiento de mano de obra o de fuerza-trabajo no empleado, una súper población relativa o ejercicio industrial de reserva que pesa sobre la oferta de trabajo.

El ejército de reserva no está constituido de manera única y exclusiva por las nuevas fuerzas de trabajo y por los despedidos, sino también por las fuerzas de trabajo liberadas a causa de la concentración del producto de la apropiación de la plusvalía generada por los trabajadores, la pésima aplicación de los sistemas distributivos de la riqueza, la falta de empleo, los desiguales términos de intercambio, etc.

La teoría Clásica consideraba (Siglo XVIII), que la remuneración o sueldo de los trabajadores era establecido por la ley de la oferta y la demanda del

mercado de trabajo, por lo que su cuota obedecía al grado de necesidad que se tuviera de un tipo de trabajo específico, y su nivel de abundancia o escasez existente en el mercado. Samuelson (et. al. 1999) considera que en la economía “la cola mueve al perro”, puesto que según sea la extensión de la fila de quienes solicitan empleo la remuneración baja, así el último en la fila es quien está dispuesto a admitir la más baja remuneración a su trabajo puesto que compite con los primeros en la formación, y es este quien establece la cuota de remuneración del resto.

Una manera de explicar como se comporta la ley de la oferta y la demanda en el mercado del trabajo para estipular la remuneración. Situación muy aparte de la productividad marginal del trabajo. Mientras más abunde la fuerza de trabajo, más elástica es la curva de la oferta laboral, por tanto, incrementos en la demanda laboral implican leves incrementos en la remuneración, no obstante ante la baratura de la fuerza de trabajo, el nivel de empleo aumenta en lo sustantivo. Lo contrario radica en el caso de estar cerca del pleno empleo del factor laboral. Incrementos en la demanda de trabajo causan aumentos sustantivos en la remuneración por la inelasticidad de la oferta de trabajo, incluso por encima de su productividad marginal.

En este sentido puede verse cómo la remuneración laboral depende de factores del mercado e institucionales, y es en grado independiente de su productividad marginal. La tasa de explotación parte de la diferencia existente entre una remuneración efectiva que este por debajo de la productividad marginal del factor productivo trabajo.

1.5. La tendencia del salario

El salario tiende a ser inferior al valor del nivel de vida necesario. Es de común conocimiento que el salario no basta para satisfacer las crecientes necesidades de la vida cotidiana, y lo que es más, cada vez alcanza menos, es decir, aumenta la distancia entre las necesidades vitales o estilo de vida (valor fuerza-trabajo) y el salario.

El trabajador moderno, para estar a la altura de las exigencias de la producción moderna, necesita poseer un nivel de vida más alto, un nivel superior de cultura, educación y capacitación. Lo que garantiza una mayor productividad de la hora de trabajo del obrero que es lo que interesa al capitalista y esta productividad es tanto mayor cuanto más perfeccionados son los medios de producción puestos a disposición del trabajador y cuanto mayor es la intensidad del trabajo. Todo ello requiere una mejora en las condiciones generales de vida de ese trabajador.

Marx cuando hace referencia a la ley del empobrecimiento absoluto, se refiere no sólo al salario del trabajador ocupado, sino a la clase trabajadora como tal, en la cual hay que incluir a los trabajadores desocupados que no tienen salario y a los parcialmente desocupados pueden obtener pingües ganancias por trabajos ocasionales, pero que con el paso del tiempo se convierten en pobres, cuyo coste soportan sobre todo los trabajadores ocupados (cónyuges, hermanos, hijos etc.). Teóricamente este coste se distribuye entre sectores ocupados de la sociedad con la institucionalidad de formas de prevención y de la seguridad social.

En este contexto surgen otras tendencias, como la organización de los trabajadores en asociaciones gremiales las cuales luchan para mantener los salarios a nivel del valor de la fuerza-trabajo y, cuando es posible, para crear nuevos niveles que permitan nuevos consumos y constituyan la nueva base social del valor de la fuerza-trabajo.

Uno de los objetivos de estas luchas es que el trabajador tome conciencia de la unidad del sistema, especialmente hoy que se advierte que no basta con luchar en las calles, sino que es necesario luchar de otra manera orgánica en todos los campos de la sociedad ya que la lucha plantea problemas de poder, problemas políticos y problemas de distribución de la riqueza, por lo que en nuestro país es necesario que los organismos gremiales, que dicho de paso se encuentran sumamente desprestigiados, por sus voraces pretensiones personales y económicas, las cuales los han desprestigiado, es necesario que

sustituyan la protesta, por la propuesta, a fin de que sean un ente dinámico y contribuyan al fortalecimiento de los objetivos nacionales permanentes.

Lo expuesto, demuestra que estas leyes son tendenciales y que con el tiempo la acción del hombre, de las clases sociales, modifican algunas de las condiciones en las que actúan estas leyes haciendo aparecer nuevas tendencias opuestas al actual sistema de explotación capitalista. De esto se desprende que la situación actual no es la misma que aquella sobre la que Marx formuló sus hipótesis.

Todas estas consideraciones demuestran el por qué la teoría del salario de los clásicos, naturalistas y mecanicista, no expresa adecuadamente la realidad económica y la ley que determina la categoría salario.

La **teoría de la productividad marginal** sostiene como tesis general que la remuneración de los factores de producción se determina en razón de su productividad marginal. El hombre y la máquina están situados en el mismo plano, por tanto, ambos tienen la misma remuneración que les corresponde por la participación en el proceso productivo, por lo que, el trabajador recibe el justo valor del propio producto de su trabajo, de su capacidad de crear plusvalía.

Esta teoría aplicada al trabajo pretende ocultar el carácter social de este elemento particular que entra en el proceso productivo y que es el elemento fundamental de la producción. Lo que cuenta para el capitalista es la confrontación entre el coste de la fuerza de trabajo y el producto del trabajo, o sea que, los salarios altos pueden representar un bajo coste de la fuerza de trabajo si es alta su productividad.

Resulta entonces que en el sistema capitalista es válido el principio de los rendimientos decrecientes que asume un límite a la utilización de la fuerza de trabajo, tanto para la empresa en particular como para la economía nacional en su conjunto.

1.6. Formas de salario

Hay que establecer una distinción entre salario nominal y salario real. El primero es el salario expresado en dinero. El segundo es el conjunto de mercancías que el obrero puede adquirir con la citada suma de dinero que es precisamente lo que interesa al trabajador, quien no puede darle otro uso que la adquisición de bienes y servicios en el mercado con el objeto de satisfacer sus necesidades y exigencias de la vida actual.

Es un hecho conocido que cuando se genera inflación al subir los precios de las mercancías, el salario no aumenta inmediatamente en la misma proporción, más aún, actualmente la moneda es manipulada a través de las devaluaciones convirtiendo el salario del trabajador en “dinero barato” para los capitalistas, por lo que la clase obrera, a través de sus organizaciones sindicales, lucha por conservar al menos un salario real constante, hecho que en la actualidad se ha corregido en nuestro país, luego de la dolarización de la economía, pero últimamente sufrimos una escalada de precios, no acorde con los índices de un país dolarizado, hecho que de seguir, provocará al final del año, una inflación acumulada muy alta, la cual igualmente iría en detrimento del poder adquisitivo del trabajador, por lo que es necesario que el gobierno logre los acuerdos necesarios con el sector empresarial, a fin de poner término a este proceso inflacionario que no tiene razón de ser, seguramente presumimos que el mismo es por el proceso de elecciones que nos encontramos a puertas.

Lo expuesto altera la relación salario-precios a favor del beneficio de los capitalistas, como preveía Keynes en su obra “Teoría General de la ocupación, del interés y del dinero”, y decía que con la ilusión monetaria se incrementa la importancia del salario nominal a la hora de determinar el equilibrio del empleo.

En lo que respecta a la forma de pago, el salario presenta dos modalidades fundamentales: el salario por tiempo y el salario a destajo. Por tiempo, cuando la medida es la hora de trabajo y se fija un salario pagado

semanalmente o cada quince días con retribución según horas de trabajo realizado. El salario a destajo en cambio toma como base la cantidad del trabajo realizado o de los bienes producidos.

El salario basado en la cantidad producida, a destajo, empuja inicialmente al trabajador a intensificar su trabajo, con la ilusión de que aumentando la cantidad producida podrá aumentar su salario, ilusión que dura poco puesto que el capitalista, al fijar el salario a destajo, tiene presente la productividad media del trabajo para pagarle al trabajador un salario medio.

El salario a destajo es preferido por los capitalistas, no sólo porque estimula la intensidad del trabajo, sino también para eludir la legislación social que protege en general la extensión de la jornada de trabajo y no su intensidad.

Cuanto más compleja y automatizada se convierte la organización de la empresa, tanto más tiende a sustituirse el destajo individual por el destajo en equipo o por sección fijándose los tiempos de elaboración que deben observarse para cada trabajo.

En tal situación surge también el sistema de valoración por tarea con primas a los trabajadores que alcanzan individualmente o en grupo una cierta tarea de trabajo.

También existen otras formas mixtas, con un salario por hora base y con una parte del salario móvil, constituida por incentivos, primas y otras formas de retribución. Este sistema valora la media general del trabajo y reconoce la individualidad propia de los trabajadores más productivos.

Lo señalado no se diferencia mucho de los actuales sistemas perfeccionados de organización empresarial del trabajo que se denominan con el nombre de *“organización científica del trabajo o taylorismo”*, haciendo honor del nombre de quien estudió e introdujo este sistema. Se trata de un sistema de coordinación y de intensificación del trabajo con el objeto de elevar

al máximo la productividad considerando que el trabajador no está situado sólo frente a una máquina sino que actúa dentro de un sistema complejo que tiene interrelación con otros trabajadores.

Los psicólogos han determinado que tales sistemas elevan hasta el paroxismo la tensión del trabajador produciendo el aniquilamiento de las facultades humanas, en consecuencia el individuo se agota rápidamente y envejece prontamente. Este fenómeno que se dramatiza en el filme de Charlot "Tiempos modernos".

Cierto es que la racionalización del trabajo es un resultado al que en esta época todos aspiran porque favorece la productividad del trabajo, pero aquella debe realizarse con la co-participación y la adhesión de las organizaciones de los trabajadores, para que puedan vigilar su aplicación, de tal modo que se incremente la productividad del trabajo sin que aumente la intensidad del mismo, proporcionando ventajas y salarios dignos a los trabajadores y que los procesos productivos no pongan en riesgo los puestos de trabajo; por consiguiente, como principio estará siempre presente la equidad en beneficio de toda la sociedad, es decir habrá una distribución justa de la riqueza. Esta posición es la contraparte en defensa del trabajador a medida que se desarrolla el proceso de automatización.

Las formas de remuneraciones en nuestro País, de conformidad a lo que se establece en el artículo 13 de la Codificación del Código del Trabajo, publicada en el Registro Oficial No. 162 de 29 de septiembre de 1997, son: *"En los contratos a sueldo y a jornal la remuneración se pactará tomando como base, cierta unidad de tiempo."*

Contrato en participación es aquel en que el trabajador tiene parte en las utilidades de los negocios del empleador, como remuneración de su trabajo.

La remuneración es mixta cuando, además del sueldo o salario fijo, el trabajador participa en el producto del negocio del empleador, en concepto de retribución por su trabajo."

Finalmente, como veremos en los Capítulos siguientes, dentro del sector público si se observara y respetara las disposiciones de la LOSCCA, existiría para todas las instituciones del estado únicamente la Remuneración Mensual Unificada RMU, lo que no es así, ya que las diferentes instituciones y organismos autónomos, siguen manteniendo sus sistemas propios de remuneraciones, estando sometidos únicamente a la RMU, los Ministerios y entidades adscritas y dependientes a los mismos, es decir solamente quienes integran la función ejecutiva.

1.7. El sistema salarial en la actualidad, fundamentación legal

Las relaciones generales entre empresarios y trabajadores han sido establecidas por los capitalistas y los reformistas, es decir, por quienes no quieren modificar el sistema de producción, sino tan sólo mejorarlo, limar asperezas, atenuar los contrastes sociales y por último hacerle partícipe al trabajador de las acciones de las empresas.

No hace falta mucha inteligencia para comprender que estas medidas no alteran la sustancia de las relaciones sociales, creando en el trabajador la ilusión de que la empresa también es suya, a la que debe entregarle toda su fuerza de trabajo; pero el trabajador no interviene en la determinación de los costos, de los precios ni de los beneficios, ya que en la mayor parte de las empresas de nuestro país, en su gran mayoría, declaran ante el Servicio de Rentas Internas pérdidas durante casi todos los ejercicios económicos, esto con el fin de evadir y eludir sus impuestos, siendo los más perjudicados los trabajadores quienes por este hecho igualmente no pueden beneficiarse del 15% de utilidades que por ley les corresponde. Por consiguiente el trabajador sigue siendo la parte más débil de toda relación laboral.

El sector empresarial ha inventado dadivosos incentivos ante la exigencias de elevar el nivel de vida de los trabajadores, así, más por el cumplimiento de las normas, legales, han creado guarderías, comedores, centros médicos, colonias veraniegas, viajes y otros incentivos, pero este comportamiento no puede esconder las contrastes de clase y para mantener el status quo los

empresarios han logrado corromper a cierta parte de las nóminas, pero la relación económica salario-beneficio reaparece con todo su drama con el deterioro constante del nivel de vida de los trabajadores.

Dentro de nuestra normativa legal la Constitución Política de la República, garantiza la intangibilidad de los derechos reconocidos a los trabajadores, y el Estado adoptará las medidas para su aplicación y mejoramiento, norma de la cual han abusado los sindicatos y organismos públicos de las entidades autónomas. Igualmente se garantiza que los derechos de los trabajadores son irrenunciables y dispone que será nula toda estipulación que implique disminución, alteración y peor aún su renuncia, y que el trabajo, al ser un derecho y un deber social, se encuentra protegido por el Estado, por lo que igualmente el numeral 6 del artículo 35 de la Carta Magna se dispone que “*En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, se aplicarán en el sentido más favorable a los trabajadores.*”. Norma concordante con lo previsto en el artículo 7 de Código del Trabajo.

En nuestro País no ha existido un régimen único de remuneraciones. Con la abundancia de disposiciones legales que amparan los distintos sistemas remunerativos, la realidad de la administración salarial ha estado y continúa siendo dada por la vigencia de un sin número de disposiciones legales, entre las cuales podemos señalar:

Constitución Política de la República;

Leyes de Régimen Provincial y Municipal;

Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público LOSCCA;

Ley de Escalafón y Sueldos del Magisterio Nacional;

Ley Orgánica del Servicio Exterior;

Ley Orgánica de la Función Judicial;

Código del Trabajo;

Escalafones de los profesionales (derogados);

Sistemas propios de las entidades autónomas en función de lo establecido en la Constitución Política de la República;
Ley Trole I con la que se creó el Consejo Nacional de Remuneraciones;
Resoluciones del CONAREM; y,
Resoluciones de la OSCCIDI.

La variedad de disposiciones legales que han amparado los distintos sistemas remunerativos en las diferentes entidades del Estado, ha sido determinada como la causa principal del caos salarial, encontrándose aún estas en franca contraposición a lo que establece la Constitución de República, esto es, la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley y la prohibición de cualquier tipo de discriminación.

En esta parte es necesario señalar que nuestra Carta Magna en su artículo 1 dispone que *“El Ecuador es un estado social de derecho...”*. Y un estado social de derecho es el que asegura el imperio de la Ley, como máxima expresión de la voluntad popular, en el que se propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo ideológico, por lo que *“Las leyes deben respetar la Constitución, y a su vez los actos administrativos deben respetar las leyes: los “actos de gobierno” deben respetar la Constitución; luego, dentro del Estado, la Constitución –bajo un ordenamiento supranacional- es la máxima expresión de la juridicidad”*.⁴

A esta doctrina constitucional habría que agregar que no solo se requiere el crecimiento del producto, sino, sobre todo, su justa distribución. En esta línea la Constitución Política de la República del Ecuador desglosa por capítulos los diversos derechos que asisten a los ciudadanos de este país, entre otros: derecho a la educación, a la salud, al trabajo y dentro de éste se establece que los trabajadores deben percibir una remuneración justa y equitativa que le permita cubrir sus necesidades básicas y de su familia y la prohibición del discriminación, entre ellos el salarial.

⁴ Gordillo Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Parte General, Fundación de Derecho Administrativo, 1a. edición Colombiana, 1998, p. VII-6.

Los salarios juegan un papel de fundamental importancia en el sentido de que si estos satisfacen las necesidades económicas y sociales de los individuos aquellos actuarán de manera decidida hacia el logro de los objetivos relacionados con el desarrollo nacional y por ende al cumplimiento de los objetivos nacionales permanentes.

Existen otros factores que inciden en la motivación de los servidores hacia el trabajo, como por ejemplo: la estabilidad y las posibilidades de carrera, la capacitación, que pueden incluso actuar para el fortalecimiento de la relación individuo-trabajo.

En consecuencia, de no diseñarse una reforma constitucional y legal que tienda a unificar y racionalizar los beneficios que los burócratas reciben de las diferentes instituciones públicas, éstos permanentemente buscarán, no sólo acogerse, sino aún más crear y presionar por la vigencia de leyes que posibiliten conseguir mejores beneficios para su sector en detrimento de otros sectores, con lo cual aun se irán incrementando los niveles de complejidad e inequidad entre burócratas de las diferentes entidades del Estado.

El 6 de octubre del 2003, en el Registro Oficial No. 184 se expidió la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, la cual planteaba como objetivo rescatar la igualdad ante la Ley de todos los empleados públicos en materia de remuneraciones e impedir de manera expresa que ningún funcionario del sector público deba recibir una remuneración superior a la que percibe el Presidente de la República, y que deben unificarse todos los conceptos remunerativos en una sola, la denominada Remuneración Mensual Unificada (R.M.U).

Esta Ley, además dispone que la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), será el organismo encargado mediante Resolución de expedir las escalas de las RMU de todos los servidores públicos y definirá los valores

para cada una de las categorías ocupacionales, lo cual serviría de base para establecer pisos y techos remunerativos que permitan homologar a aquellas categorías de puestos que se encuentren desfasadas con relación a los valores aprobados.

Si bien es cierto que la Ley se encuentra vigente, su ámbito de aplicación solamente se circunscribe aproximadamente al 15.1% de los servidores que trabajan en el sector público.

Investigando, hemos podido deducir que pese a estar en vigencia estas y otras normas jurídicas, el caos salarial continúa y se ha hecho tabla raza de sus disposiciones, observándose que las entidades autónomas de toda índole continúan creando nuevos rubros e incrementándose sus remuneraciones, por lo que, el problema de la inequidad se ha agravado.

Finalmente, es necesario recalcar que se ha abusado en la expedición de acuerdos y resoluciones institucionales por parte de las entidades autónomas, mediante las cuales se han elevado discrecionalmente las remuneraciones.

CAPITULO II

FUNDAMENTACION

2.1. Breve historia de la Administración Pública del Ecuador

Dentro del análisis de la evolución de nuestra Administración Pública es necesario destacar dos influencias anteriores a su surgimiento como Administración Pública independiente: la que se hereda de la Colonia y la que estuvo en vigencia durante su pertenencia a la Gran Colombia, hasta 1830 cuando surge el Estado del Ecuador, conformado por los departamentos de Azuay, Guayas y Quito.

La organización administrativa se recorta con igual perfil que la española de aquella época. A finales del siglo XIX la Administración Pública española se componía de los siguientes ministerios: Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Hacienda, Marina, Gobernación, Fomento y Ultramar. El Consejo de Estado tenía un papel consultivo y las provincias estaban regidas por gobernadores.⁵ En los Ministerios se encontraban subsecretarios, directores generales y oficinas centrales.

El segundo hito histórico para la creación de la Administración Pública del Ecuador tiene sus orígenes en la desintegración de la Gran Colombia. Consecuencia de ello fue que el “Congreso Constituyente” de 1830 que estableció el “Estado del Ecuador”, dictara su primera Ley Fundamental remitiéndose a la legislación colombiana de 1825 para la organización

⁵ Santa María de Paredes, Vicente. *Curso de Derecho Administrativo*. Quinta Edición. Establecimiento tipográfico de Ricardo Fé. Madrid, 1998. pp. 138-143.

administrativa, aplicando “literalmente” la Ley Colombiana, que había regido hasta entonces en ese Departamento.

Esta Ley Fundamental se llamó: “Ley sobre organización y régimen político y económico de los departamentos y provincias”, la misma que estableció como autoridades administrativas a los intendentes para los “departamentos”, a los gobernadores para las provincias -los intendentes son gobernadores de las provincias en que tienen su residencia-, a los jefes políticos municipales, a los alcaldes municipales y parroquiales, a los jefes políticos municipales, a las juntas de sanidad, municipalidad y juntas parroquiales, y a las juntas de provincia.

La Constitución ecuatoriana de 1830 contemplaba dentro del “Poder Ejecutivo”, para asistir al Jefe de Estado, “un Ministerio de Estado” a cargo de un Ministro Secretario encargado de dos Secciones: Gobierno interior y exterior y Hacienda; y un Consejo de Estado, con funciones consultivas. Las unidades de Guerra y Marina estaban a cargo del Jefe de Estado Mayor General. Un Decreto de 1831 separó “provisionalmente” “el Ministerio de Hacienda del de Interior y Relaciones Exteriores”⁶. El Consejo de Estado –a veces denominado “Consejo de Gobierno”- se conforma como una institución consultiva que se reconoce desde la primera Constitución del Ecuador y subsiste hasta bien entrado el siglo XX.

La segunda ley importante y primera ley propiamente ecuatoriana sobre organización territorial es de 1843, mantiene los gobernadores y designa a corregidores y tenientes parroquiales para los cantones y parroquias; así como también establece un “Consejo Provincial” para asistir a los gobernadores⁷.

Particular atención se presta en estas normas a la Hacienda Pública, fuente tradicional de los ingresos estatales. Desde la primera Constitución

⁶ Trabucco Federico, *Constituciones de la República del Ecuador*, Universidad Central, Editorial Universitaria, Quito-Ecuador 1975.

⁷ Noboa, Aurelio. “Ley de Régimen Político”, 10 de junio de 1843. *Recopilación de Leyes del Ecuador. Interior, desde 1821 hasta 1846*. T. III. Imprenta de A. Noboa. Guayaquil, 1901. p. 353.

ecuatoriana de 1830, se atribuye al Congreso la competencia para “decretar los gastos públicos en vista de los presupuestos que presente el Gobierno y velar sobre la recta inversión de las rentas públicas” (Art. 26, Num.1). La misma Constitución de 1830 atribuye a una “Contaduría General” facultades para revisar las cuentas de las contadurías departamentales. La Contaduría General pasó a denominarse Tribunal de Cuentas en la Ley Orgánica de Hacienda de 1843.

El Ecuador entra en el siglo XX básicamente con las mismas instituciones administrativas de las últimas décadas del siglo XIX. De la revolución Liberal de 1895, nació la primera Constitución Liberal en 1897, la cual se diferencia de las anteriores por su orientación antirreligiosa, ya que por primera vez se suprime el nombre de Dios del preámbulo constitucional, pero no sabe plasmar, a pesar del alto nivel de sus integrantes, la filosofía y principios liberales⁸.

Las principales fuentes normativas de la Administración Pública ecuatoriana de inicios del siglo XX continúan siendo: la Constitución de la República, la Ley de Hacienda, la Ley de Régimen Administrativo, que será sustituida por la actual Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC), expedida a mediados de los años sesenta y, por el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, inspirado en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de España, sustituido recientemente por un nuevo Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, publicado en el Registro Oficial No. 356 de 18 de marzo del 2002, actualmente en vigencia, en el que se encuentra descrita la organización del Poder Ejecutivo.

Las instituciones político-administrativas que se encontraban vigentes en 1900 eran la Presidencia de la República y “hasta cinco” ministros de Estado, constantes en la Constitución de 1897. Posteriormente, en la vigente Constitución de 1998, dentro del Capítulo 3, del Título VII, que trata de la

⁸ Larrea Holguín, Juan., “La Primera Constitución Liberal de 1897”, en: Religión y Derecho. División Editorial Poligráfica. Guayaquil, 1998. 40.

Función Ejecutiva en el inciso segundo del artículo 176 se estipula: *“El número de ministros, su denominación y materias de su competencia, serán determinados por el Presidente de la República”*.

En el Registro Oficial No. 536, de 18 de marzo del 2002, por Decreto Presidencial, se expidió el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, con el objeto de actualizar el Estatuto dado en 1994, que había sufrido muchas reformas, constando ahí 15 ministerios. Y con el afán politiquero del actual Presidente, no sabemos con cuantos ministerios y “súper ministerios” más contaremos.

En un principio la formación de cuadros burocráticos dentro de la Administración Pública fue el resultado de una pugna entre el régimen liberal e Iglesia. En 1897 el gobierno liberal del general Eloy Alfaro, asume la educación pública, las obras de asistencia social, incluyendo los cementerios, hasta entonces a cargo del clero. Como señala Larrea Holguín: *“Los afanes de secularización llevaron a absorber por parte del Estado las obras de beneficencia, antes servidas casi exclusivamente por comunidades religiosas, y para esta estatización se procedió paralelamente a la confiscación, sin indemnización, de los bienes de dichas comunidades. Se formó así (1908) el patrimonio estatal de las Asistencia Pública, pero en nada mejoró el servicio a los ciudadanos; más bien, ese enorme patrimonio territorial siguió siendo mal administrado, y las rentas que antes sostenían casas de salud, orfanatorios, etc., se perdieron en el mantenimiento de una creciente burocracia”*. *“Fue también – añade Larrea Olguín, período de establecimiento de estancos. El de aguardientes, que se había suprimido en 1830, renace en 1913 y se establecieron los de tabacos y fósforos en 1904, lo mismo que el de la sal”*.⁹

Proliferaron las Juntas, Comités, Institutos, Consejos, Centros, Ligas, Oficinas, Programas, Cámaras, etc., y además formas de dispersión administrativa, con sus consecuencias de crecimiento desmedido de la burocracia, de poco control y muchos abusos.

⁹ Larrea Holguín, Juan. “El espíritu jurídico de la República” (de 1895 a nuestros días). En, Historia del Ecuador. Salvat. Quito, 1982. V. 7, pp.113-114-115 y 116.

Siguiendo con esta sucinta reseña histórica cabe señalar que a finales del primer cuarto del siglo XX, se destaca un incipiente surgimiento de actividades reguladoras del Estado a partir de la denominada Revolución Juliana de 1925, que marca el inicio de una transformación del enfoque de la Administración Pública, ya que impulsa la política monetaria, financiera y económica del país. El Estado asume un creciente control sobre aspectos que hasta la fecha se encontraban fuera de la órbita gubernamental. Esta supervisión requiere de una institucionalidad y una burocracia especializada. Estas permiten la realización de obras públicas del Ejecutivo en beneficio de la colectividad, aunque, inevitablemente, influidas también, como siempre, por los intereses particulares.

Sobre el tema burocrático el sociólogo Agustín Cueva, manifiesta que: *“Era evidente que las capas medias concebían su “revolución”, ante todo, como un “acto de justicia” para consigo mismas, y no sólo en la esfera militar. Hasta antes de la transformación “juliana” los empleos habían escaseado, mas ahora “se crearon cargos sin función, o con funciones subdivididas, para mucha gente, Se triplicaron o cuadruplicaron los sueldos de la alta burocracia. Y al olor de tan rico presupuesto no tardaron, hasta muchos de los díscolos de la víspera, en allanarse a la situación tras los cargos de la nueva banca, de los nuevos organismos administrativos y de la diplomacia”* (Aquí el autor está citando a Oscar Efrén Reyes). (..) *“Y es que, a partir de 1926, concretamente, la “revolución” había conseguido consolidarse como simple movimiento modernizador del estado ecuatoriano. En esta perspectiva fueron suprimidos los llamados “estancos” particulares (monopolios locales o regionales), se centralizaron las rentas públicas”*¹⁰.

En 1928, como consecuencia del estudio de la misión Kemmerer, en el Gobierno de Isidro Ayora, que es recordado como uno de los mejores que ha tenido el país, se crea el Banco Central, además de la Superintendencia de Bancos y la Contraloría General del Estado, que constan en la vigente

¹⁰ Cueva, Agustín. “El Ecuador de 1925 a 1960”. En: Nueva Historia del Ecuador. Corporación Editora Nacional, Grijalvo, Quito, 1983. V. 10, p. 95.

Constitución dentro del Título X “De los organismos de control” conjuntamente con la Procuraduría General del Estado, el Ministerio Público, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y la Superintendencia de Compañías.

Por último, la “planificación” surge a mediados del siglo XX como complemento al papel que se asigna al Estado, cuya función era el estímulo y orientación de las actividades productivas y la orientación de las inversiones estatales y del gasto público; estaba a cargo de la Junta Nacional de Planificación, después Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). La Constitución vigente de 1998, encarga estas funciones de planificación a un organismo técnico de la Presidencia de la República, en la actualidad la planificación esta a cargo de SEMPLADES.

Es necesario hacer un breve recuento de la regulación de la función pública en el país. A lo largo de las sucesivas leyes de Régimen Administrativo del siglo XIX, el número de funcionarios públicos estaba determinado hasta el detalle del “portero amanuense”, por lo que no podía incrementarse su número. Estas normas no hacen referencia a la estabilidad de los empleados de los Ministerios, pero expresamente se determina que, sin excepción, los empleados del Consejo de Estado y el Gobernador son de libre nombramiento y remoción de su correspondiente superior (Arts. 4 y 45 de la Ley Reformatoria de la Ley de Régimen Administrativo Interior de 20 de octubre de 1900, RO. 1247). La Ley Orgánica de Hacienda de 1863, sustituida por la Ley Orgánica de Hacienda del 27 de septiembre de 1928 en su Título V, trata De Los Funcionarios y Empleados Públicos, para regular lo atinente a nombramientos, cauciones, sueldos, viáticos, licencias y responsabilidades. El 30 de octubre de 1959 se publicó la Ley de Carrera Administrativa, expedida por el Congreso Nacional, con la finalidad de mejorar la marcha de la Administración Pública, para lo cual establece: la estabilidad de los empleados públicos idóneos, su capacidad técnica y el sistema de selección por méritos. Posteriormente el 6 de marzo de 1964, se promulga la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, publicada en el Registro Oficial No. 574 de 26 de abril de 1978, cuerpo legal que fue derogado con la expedición de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA), que fue expedida en el

Suplemento del Registro Oficial No.184 el 6 de octubre del 2003, cuya codificación fue publicada en el Registro Oficial No. 16 de 12 de mayo del 2005.

El primer fuerte impulso al crecimiento burocrático ocurre con la laicización educativa, durante la revolución liberal en la primera década del siglo XX. Se dictan leyes para ciertas ramas específicas de la burocracia: en 1938 se expiden las Leyes de Escalafón del Magisterio y de Servidores Públicos del Servicio Exterior de la República. Pero el máximo incremento de la burocracia pública se produce durante las dictaduras militares de los 70, (donde se expide la codificación de la vigente Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, antes citada) con lo que la Función Pública alcanza su *más alta expresión numérica* en el siglo XX. Pero la burocracia ha continuado incrementándose hasta la actualidad y en gran forma con el llamado retorno a la democracia. Estas prácticas son debidas a la necesidad de pagar favores y trabajos de la campaña electoral, o para cubrir “sus espaldas” en el desempeño de las funciones. Lo cual ha llevado al incremento del gasto público, con una pequeña disminución del número de funcionarios por efecto de los esquemas de “supresiones de partidas” y de “compra de renunciaciones” instaurados a comienzos de los años noventa, cuando se dijo que se iba reducir el tamaño del Estado. Sin embargo, y pasado algún tiempo, esos mismos funcionarios, una vez que han recibido la indemnización respectiva, luego de un corto lapso, han sido contratados nuevamente en unos casos en la misma institución o en otras del sector público, en calidad de asesores, con remuneraciones nada despreciables. Igualmente en la mayoría de los casos no cumplen con los requisitos mínimos para el puesto, pese a lo cual son designados por las autoridades de turno, y posteriormente son regularizados como funcionarios de plantilla, vía reclasificación o designación del puesto (Ej. Existen funcionarios que ingresan en cargos de libre nombramiento y remoción, pero faltando por poco tiempo para que terminen los gobiernos de turno, son designados como servidores de plantilla). En mi opinión, considero que estos casos, entre otros, son parte de la corrupción administrativa, que se da en materia de personal.

A lo anterior se debe añadir que, paradójicamente, a pesar de lo dicho sobre el incremento del gasto público, a nivel individual, las remuneraciones burocráticas decrecieron constantemente, en valores reales, desde comienzos de los 80. Más aún a partir de enero del 2001, cuando se decretó la eliminación del sucre como moneda nacional y se introdujo el dólar como moneda de circulación, los sueldos de los servidores de la Función Ejecutiva, se deterioraron totalmente.

2.2. Dignatarios, funcionarios y servidores públicos

La Constitución Política de la República en su artículo 120 dispone: *“No habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones. El ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exigirá capacidad, honestidad y eficiencia.”*

Con este antecedente es necesario determinar el significado de los términos funcionario, dignatario y servidor o empleado público, ya que por lo general en la práctica existen ciertas confusiones.

En primer término es necesario hacer alusión al inciso añadido al artículo 383 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, que aunque se encuentra derogado, para el análisis lo consideramos pertinente, el mismo estipulaba *“Cuando en ésta, o en otras leyes generales o especiales, se hiciera referencia a los “servidores públicos”, se entenderá por tales a todos los funcionarios y empleados del sector público. Si sólo se dijere “empleados públicos”, se entenderá referirse a los que son de libre nombramiento y remoción de la función ejecutiva. Si la referencia fuere a los que están remunerados por el “erario nacional”, se entenderá referirse a aquellos que perciben sueldos provenientes de partidas constantes en el Presupuesto General del Estado.”*

Existen tratadistas de Derecho Administrativo que sostiene que el funcionario es la persona designada por acto electivo como el Presidente y el

Vicepresidente de la República, Diputados, Alcaldes, Prefectos, Concejales y Consejeros; Presidentes y Vocales de las Juntas Parroquiales o mediante nombramiento¹¹ directo como los Gobernadores, Intendentes, Comisarios de Policía, Jefes Políticos. A los funcionarios les están confiadas líneas de acción administrativas y técnicas como: planificar, organizar, dirigir, controlar, ejecutar resoluciones en ejercicio de las potestades públicas que les otorgan la Constitución y la Ley.

En este sentido el Diccionario Jurídico Elemental, de Guillermo Cabanellas, define a la remoción como la *“Privación del cargo o empleo”*, e igualmente nuestra Carta Magna en la parte final del inciso segundo del artículo 124 dispone que sólo por excepción, los servidores públicos estarán sujetos un régimen de libre nombramiento y remoción.

La anterior norma es concordante con lo dispuesto en la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA), la que estipula: **Art. 92.- Servidores Públicos excluidos de la Carrera Administrativa.-** Exclúyase de la Carrera Administrativa:

b) Los funcionarios que tienen a su cargo la dirección política y administrativa del Estado, los Ministros, Secretarios Generales y Subsecretarios de Estado; el Secretario Nacional Técnico de Recursos Humanos y Remuneraciones, los titulares y las segundas autoridades de las instituciones de Estado, los titulares de los organismos de control y las segundas autoridades de estos organismos; los secretarios generales: los coordinadores generales; coordinadores institucionales; intendentes de control, los asesores; los directores, gerentes y subgerentes que son titulares o segundas autoridades de las empresas e instituciones de Estado; los gobernadores, los intendentes, subintendentes y comisarios de policía, los jefes y tenientes políticos, que son cargos de libre nombramiento y remoción”.

¹¹ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, GUILLERMO CABANELLAS, ED. Heliasta, Tomo V. Buenos Aires, Argentina, 1981. Nombramiento.

En consecuencia las autoridades nominadoras podrán nombrar y remover libremente a los servidores públicos que ocupen los puestos señalados en el literal b) del artículo 92 de la LOSCCA, y la remoción así efectuada no constituye destitución ni sanción disciplinaria de ninguna naturaleza. Norma concordante con lo previsto en el literal d) del artículo 11 de su Reglamento de Aplicación en el cual se determina que los nombramientos para el ejercicio de la función pública entre otros, pueden ser los de libre nombramiento y remoción y estos son los expedidos a favor de los servidores que tienen a su cargo la dirección política, estratégica y administrativa de las instituciones del Estado, determinadas en el literal b) del artículo 93 y 94 de la LOSCCA. De igual forma en el artículo 203 del Reglamento ibídem se señala que además de los servidores que ocupen cargos de libre nombramiento y remoción, no serán considerados servidores de carrera los contratados ocasionalmente, y los designados para período fijo por mandato legal.

Al referirnos al empleado público podemos manifestar que es el que ejerce funciones y cubre cuadros ocupados por los niveles de no profesionales y profesionales quienes se encuentra subordinados al control superior de los niveles directivos, por lo que los servidores públicos o empleados públicos no tiene dirección de mando, sin embargo, desempeñan funciones importantes. Sus puestos de trabajo están amparados por la carrera administrativa de conformidad con la Ley y la Constitución, con el objeto de lograr mayor eficiencia en la función pública, mediante un sistema de méritos y oposición que precautele la estabilidad de los servidores idóneos. En este sentido es necesaria la transcripción del artículo 89 de la LOSCCA que dice:

“Art. 89.- Estabilidad de los servidores idóneos.- Establécese dentro del Servicio Civil, la Carrera Administrativa, con el fin de obtener eficiencia en la función pública mediante la implantación del sistema de méritos y oposición que garantice la estabilidad de los servidores idóneos. Conforme lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 124 de la Constitución Política de la República, el régimen de libre nombramiento y remoción tendrá carácter de excepción”.

Los servidores públicos no podrán ser suspendidos, destituidos de sus puestos de trabajo sin que previamente se les haya levantado el sumario administrativo respectivo y comprobado una de las infracciones contempladas en el artículo 49 de la LOSCCA, en el que se encuentran detalladas las causales de destitución y esta a su vez se encuentra dentro de las causales de cesación definitiva determinados en el artículo 48 ibídem que determina:

“Art. 48.- Casos de cesación definitiva.- *El servidor público cesa definitivamente en los siguientes casos:*

- a. Por renuncia voluntaria formalmente presentada;*
- b. Por incapacidad absoluta y permanente;*
- c. Por supresión de puesto;*
- d. Por pérdida de los derechos de ciudadanía declarada judicialmente en providencia ejecutoriada;*
- e. Por remoción, tratándose de los servidores de libre nombramiento;*
- f. Por destitución; y ,*
- g. Muerte.”*

En este punto es necesario determinar las diferencias entre funcionario y empleado, para lo cual consideramos necesario mencionar lo expresado por el profesor Manuel María Diez, en su obra “Manual de Derecho Administrativo” en la que hace una diferencia muy sutil entre funcionario y empleado. *“Funcionarios públicos, son aquellos que tienen derecho de mando, de iniciativa y de decisión y que ocupan, en consecuencia, los grados más elevados de la jerarquía administrativa, y empleados públicos, aquellos que atienden a la preparación y ejecución de las decisiones emanadas de una autoridad superior y que por ello se encuentran en los grados más bajos de la escala jerárquica”¹².*

¹² Manual de Derecho Administrativo. Dr. Hernán Jaramillo Ordoñez, Loja- Ecuador. 1999. Pág. 80 JERARQUIA ADMINISTRATIVA – “Tiene por finalidad lograr el mejor funcionamiento de la administración entre órganos superiores e inferiores mediante la supremacía y coordinación jerárquica de funciones”

Finalmente, respecto al funcionario público nos parece pertinente transcribir lo que determina el artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada mediante Decreto Ejecutivo No. 340, publicada en el Registro oficial No. 76 de 5 de agosto del 2005, cuyo texto dice: *“a) Por “funcionario público” se entenderá: i) toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; ii) toda persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte; iii) toda persona definida como “funcionario público” en el Derecho interno del Estado Parte...”*¹³

Igualmente es necesario destacar la diferencia que existe entre dignatario y funcionario. Nuestra Constitución Política de la República, conceptúa al dignatario como aquella autoridad que proviene de elección popular, por lo que es necesario señalar varias disposiciones constitucionales en las que se hace alusión a los dignatarios públicos. En este sentido el artículo 26 dispone que los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho a elegir y ser elegidos y *“... revocar el mandato que confiera a los dignatarios de elección popular”*. El artículo 100 estipula que *“Los dignatarios de elección popular en ejercicio, que se candidaticen para la reelección...”*. El artículo 101 dice *“No podrán ser candidatos a dignidad alguna de elección popular.”*. El artículo 111 dispone que *“Cuando se trate de actos de corrupción, la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario”*. Finalmente el inciso segundo del artículo 121 dice: *“Los dignatarios elegidos por votación popular...”*

La Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público también establece la diferencia entre el dignatario y el

¹³ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Suplemento del Registro Oficial No. 166 de 15 de diciembre del 2005.

funcionario, ya que en el artículo 5 prescribe *“No están comprendidos en el servicio civil: a) Los dignatarios o autoridades elegidos por votación popular;”*

Según el Diccionario Enciclopédico Jurídico de Guillermo Cabanellas, *“...funcionario es toda persona que desempeña una función o servicio, por lo general estables y públicos. La academia se inclina resueltamente a la equiparación de funcionario con empleado público.”*

En consecuencia podemos concluir que dignatario es el ciudadano que accede a la administración pública mediante elección popular, por tanto recibe el mandato directamente del pueblo y sólo éste puede revocarlo cuando se cumplan las condiciones constitucionales y legales previamente establecidas.

De lo expuesto se deducen diferencias entre el dignatario, funcionario y servidor: el primero proviene del voto popular, por ejemplo los Diputados; el funcionario es el que tiene a cargo la dirección político-administrativa de alguna institución pública, como los Ministros de Estado, y el servidor o empleado público, es el nombrado por el dignatario o por el funcionario que es la autoridad nominadora y se encuentra dentro de los niveles administrativos o profesionales.

2.3. Reducción vs. racionalización del tamaño del Estado

Los partidarios de la reducción del tamaño del Estado, con el pretexto de su modernización, han pretendido en el fondo privatizar la gestión pública, confundiendo el término modernización con el de privatización, por lo que es necesario señalar que la modernización es una permanente adaptación al entorno. Un entorno que siempre se encuentra sometido al cambio en el que surgen nuevos retos y expectativas. Por lo que consideramos que el concepto de modernización es aplicable a cualquier tipo de organización, sea esta pública o privada, si bien podemos definirlo dentro de la administración pública, como la transición de un sistema de administración burocrático Weberiano, a otro de gestión gerencial, como ha sucedido en los países del primer mundo, en los que a través de la gerencia pública, han sido capaces de

definir sus objetivos, y optar por las políticas y estrategias para alcanzarlos y finalmente evaluar los resultados obtenidos.

En la década de los 90 en la que las recetas para los países latinoamericanos fueron las determinadas en el consenso de Washington, una de ellas fue la reducción del tamaño del Estado y la privatización de la gestión pública, algo que fracasó en la mayoría de los países que las aplicaron, por múltiples factores, entre ellos el más relevante fue los innumerables actos de corrupción que estuvieron cubriendo todas estas negociaciones.

En nuestro País la corriente modernizadora se inició durante el gobierno neoliberal del arquitecto Sixto Durán Ballén y del economista Alberto Dahik; gobierno en el cual se expidió la Ley de Modernización del Estado, publicada en el Registro Oficial No. 249 de 31 de diciembre de 1993. Procediéndose con este instrumento legal al cierre de varias empresas del Estado: ENAC, ENPROVIT, FENAPRE, Empresa de Suministros del Estado, Fertiza, Cendes, etc., previo a lo cual se procedió al pago de sus indemnizaciones por supresión de puesto a los servidores públicos que laboraban en estas y otras empresas del Estado, empezándose por las famosas “compras de renunciadas”. Lo cual se suspendió con la entrada en vigor de la LOSCCA.

Si realizamos una evaluación general de lo conseguido a partir de la vigencia de esta Ley, los resultados son muy pobres, es decir no se ha cumplido con los objetivos que perseguía la Ley de Modernización del Estado, ni con sus finalidades como lo establecido en su artículo 4, en el que se expresa que el proceso de modernización del Estado tiene por objeto incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la administración de las funciones que tiene a su cargo el Estado; así como proveer, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los sectores comunitarios o de autogestión en las áreas de explotación económica.

El discurso utilizado por los gobiernos de tendencia neoliberal, siempre ha sido que el tamaño del Estado se encuentra sobredimensionado, por lo que

han pretendido privatizar todos los servicios públicos, conforme a las exigencias del Fondo Monetario Internacional, hecho que no se logró consumir en nuestro País por la oposición y protesta de las diferentes organizaciones y movimientos sociales, más aún conociendo el fracaso y los actos de corrupción que se originaron en las privatizaciones de varios países de América Latina. Pero dentro de estos procesos de reducción del tamaño del estado se prescindió de los servicios de personal cuyos perfiles académicos eran de lo mejor, eficientes y bien capacitados, perdiendo el sector público en algunos casos a sus mejores funcionarios, en los que el Estado había invertido ingentes sumas de dinero en su capacitación. Pero esto no es todo, ya que no se tomaron las acciones necesarias para que estos servidores públicos, no puedan sin ningún problema retornar al sector público. Como es de conocimiento público muchos de ellos han tenido el privilegio de reingresar a laborar en instituciones del Estado con el agravante que acorde a las influencias políticas, no han reintegrado valor alguno al Estado. Algo que con la expedición de la LOSCCA fue corregido, disponiéndose en su artículo 15: ***“Prohibición de reingreso al sector público.- Salvo el caso de renuncia voluntaria, no podrán reingresar a laborar en ninguna entidad u organismo de los señalados en el artículo 101 de esta Ley, quienes hubieren sido indemnizados por efectos de la cesación de funciones, por la supresión de puestos de trabajo, por compra de su renuncia o cualquier otra modalidad.”*** Norma que es concordante con la Disposición General Décima Quinta, que dispone: *“Se exceptúa de la disposición prevista en el Art. 15 de esta Ley, a quienes reingresen a los puestos señalados en el literal b) del Art. 92.*

Quienes hayan sido indemnizados por la supresión de su puesto de trabajo, podrán reingresar al sector público si devolvieren el valor de su indemnización, si la recibieron antes de la dolarización, para su devolución, ésta se calculará al tipo de cambio vigente a la fecha de pago.”

Entonces su puso de moda la famosa “reducción del tamaño” del Estado, que sirvió como manto de impunidad para consumir las privatizaciones y

soslayar los verdaderos intereses que detrás de ellas se elucubraron.¹⁴ Todo esto parecería indicar que la panacea para los problemas de nuestro País se encuentra en la reducción del tamaño del Estado. Es decir el problema radicaría en el excesivo tamaño del Estado,¹⁵ no obstante, como lo señalamos anteriormente, países del primer mundo como los países nórdicos que mantienen la más alta calidad de vida, mantienen porcentualmente una burocracia más grande que la de nuestro País.

En la Ley de Modernización del Estado se creó en su artículo 8 el Consejo de Modernización del Estado, CONAREM, como órgano administrativo encargado de dirigir, coordinar y supervisar los procedimientos establecidos en esa Ley para la modernización del Estado. El CONAM fue un organismo adscrito a la Presidencia de la República, sus facultades y deberes son los señalados en la Ley y los contenidos en su Reglamento Orgánico Funcional. Es necesario señalar que este organismo se convirtió no en un ente modernizador, sino que fue el refugio de tecnócratas, consultores, expertos y varios amigos de los gobiernos de turno, quienes ganaban suculentas remuneraciones, como pago de favores a los políticos de turno, por lo que se dilapidaron los recursos públicos en este famoso proyecto (por estas y otras ejecutorias, este organismo fue conocido como “CONAM el Bárbaro”), razón por la cual el actual Gobierno del Econ. Rafael Correa, en forma muy acertada procedió a la eliminación de este organismo y parte de las funciones más relevantes fueron transferidas al SEMPLADES. Ojala no sea un simple cambio de nombre y de siglas.

Es indudable y compartimos el hecho que el sector público ecuatoriano conforme se encuentra en la actualidad, está sobredimensionado, esto por el hecho de que para el ingreso de los servidores públicos no existe un sistema en el que prime la meritocracia, sino que el mismo se lo ha hecho en forma clientelar como pago de favores de las campañas políticas. Este ingreso indiscriminado ha provocado que varias instituciones se encuentren con

¹⁴ Páez Benalcázar Andrés, El Drama del Sector Público, Visión y propuestas desde la Socialdemocracia. Editorial Che, 2004.

¹⁵ Acosta Alberto, El Estado como solución. Quito, Editorial ILDIS.

exceso de personal (Instituciones Autónomas, en donde como es de conocimiento público, en muy poco tiempo quienes ahí laboran pueden enriquecerse muy fácilmente). Al contrario en otras no existe personal suficiente para el cumplimiento de sus actividades específicas, razón que no les ha permitido el cumplimiento de su misión institucional.

Es necesario que de una vez por todas se de cumplimiento a las normas constitucionales y de la LOSCCA en las que se dispone que tanto el ingreso como el ascenso dentro del servicio civil, y la carrera administrativa, sean hechas mediante concursos de merecimientos y oposición, norma que no debe constituirse en letra muerta, sino que debe ser obligatoria en todas las instituciones del Estado, esto se lograría cuando existan las sanciones respectivas a los funcionarios que incumplan lo estipulado en la Constitución y las Leyes.

La modernización del Estado, además, ha servido como pretexto para que las entidades que cuentan con autonomía administrativa y financiera, puedan acceder a jugosas e insultantes indemnizaciones, como en el Banco Central, Andinatel, Petroecuador, las Superintendencias, entre otras, las cuales continúan igualmente incumpliendo la normas de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público. Un hecho totalmente discriminatorio, con relación a los servidores que laboran al amparo de la LOSCCA.

Otra de las herramientas con las que contamos para conseguir la racionalización del sector público es la desconcentración. Proceso por medio del cual se delega atribuciones y recurso del gobierno central, a sus extensiones o delegaciones a nivel regional o provincial. De conformidad a la Ley Especial de Descentralización y Participación Social, se la define como el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público, delegan en forma permanente el ejercicio de una o más atribuciones, así como los recursos necesarios para su cumplimiento.

En el País la desconcentración es la figura más aplicada para modernizar el Estado, principalmente en los sectores de educación y salud; sin embargo todavía es necesario que se realicen más esfuerzos para que se haga un poco más ágil y efectiva la administración pública. El traspaso de competencias y recursos desde el nivel central a los gobiernos provinciales y municipales, es un componente básico del proceso de descentralización. El mismo que por ser un proceso fundamentalmente político, afecta a las relaciones de poderes, y a los diferentes niveles de gobierno.

Por todo lo expuesto, es nuestro criterio que la supresión indiscriminada de puestos no es la solución de los problemas del sector público, por los abusos cometidos, por lo que es necesario que dentro de este sector se proceda a una reingeniería de procesos y a la consiguiente redistribución del personal, de las instituciones que cuentan con exceso de personal a las que no cuentan con personal suficiente, por lo que no somos partidarios de la reducción del tamaño del Estado, sino que es necesario emprender en una campaña de la racionalización de su tamaño, y en último término, con respecto al personal que no cumpla con los perfiles mínimos, ni las competencias necesarias para el ejercicio de la función pública, se procedería a la supresión del puesto, conforme lo determina la Ley, siempre y cuando previo a la supresión el Estado coadyuve a la reinserción laboral, especialmente en la incursión de PYMES y en actividades de trabajo autónomo productivo y rentable, para que no suceda el drama que se encuentran atravesando un porcentaje muy alto de ex servidores públicos, que vivieron el espejismo de sus indemnizaciones. Indemnizaciones que en poco tiempo fueron dilapidadas en compra de bienes suntuarios, con lo que ellos en la actualidad en su mayoría llegaron a formar parte de la población pobre y hasta indigente; esto, sin contar los casos en los que los servidores procedieron a depositar sus indemnizaciones en el sistema financiero ecuatoriano, atraídos por los altos intereses ofrecidos; ellos no contaron con que al poco tiempo las “eficientes empresas privadas” se levantarían con los recursos que les permitían la satisfacción de sus necesidades, hecho que ocasionó aún la muerte de varios ex – servidores y la disolución de muchos hogares en otros casos.

Somos partidarios de la racionalización del tamaño del Estado, en razón de que los ecuatorianos deseamos un Estado fuerte, no por su tamaño, sino por su capacidad para poder cumplir con los Objetivos Nacionales Permanentes (ONP), como son el garantizar nuestra integridad territorial, nuestra soberanía nacional, fortalecer la integración nacional, propender a un desarrollo integral sustentable, garantizar el sistema democrático, propender a la justicia social, y garantizar la seguridad tanto interna como externa. Esto nos permitirá utilizar las cuatro expresiones del poder nacional, a saber las expresiones político, económico, sicosocial y militar, en pos a mantener un Estado sólido y participativo, cercano al ciudadano, capaz de propender a la eliminación de la exclusión social e inequidad social; que, igualmente, provea en forma eficiente y eficaz las demandas de vivienda, educación, salud; que genere empleo; mejore la nutrición infantil; busque el desarrollo equitativo de las regiones nacionales, con lo que se alejarían los afanes privatizadores de los grupos de poder económico que siempre se han beneficiado de las arcas fiscales.

2.4. Las Entidades Autónomas

El Libro II de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, se refiere a la unificación y homologación de remuneraciones e indemnizaciones del sector público y entidades de derecho privado en las cuales las instituciones del Estado tengan participación mayoritaria de recursos públicos, y en su artículo 1, que se refiere al ámbito de aplicación de este Libro, dispone que estas son de aplicación obligatoria en todas las instituciones, entidades y organismos del sector público determinadas en el Art. 118 de la Constitución Política de la República, incluidos todos aquellos organismos y dependencias del gobierno central, los organismos electorales, de control y regulación, así como las entidades que integran el régimen seccional autónomo.

Se exceptúan únicamente al personal docente e investigadores universitarios, técnico-docente, profesional y directivo que están sujetos a la

Ley de Educación Superior, Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional; y funcionarios y servidores de las Funciones Legislativa y Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Transito de la Provincia del Guayas y funcionarios del Servicio Exterior que se encuentran en funciones fuera del país, miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que se rigen por sus propias leyes.

De lo expuesto se colige que de conformidad a esta Ley Orgánica, las demás instituciones del Estado determinadas en el artículo 118 de la Carta Magna, deberán someterse a la normatividad vigente. Y este artículo especifica: *“Son instituciones del Estado:*

- 1. Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.*
- 2. Los organismos electorales.*
- 3. Los organismos de control y regulación.*
- 4. Las entidades que integran el régimen seccional autónomo.*
- 5. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.*
- 6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.*

Estos organismos y entidades integran el sector público.”

Sin embargo de lo expuesto anteriormente este mismo cuerpo legal, en el inciso segundo de su artículo 119, dispone: *“Aquellas instituciones que la Constitución y a la ley determinen, gozarán de autonomía para su organización y funcionamiento”*. De esta norma constitucional se han prevalido varias instituciones denominadas autónomas, confundiendo el hecho de que la autonomía es expresamente para su organización y funcionamiento y no para que hagan caso omiso de la normatividad que se encuentra vigente para todo el sector público en materia de personal y remuneraciones.

Las instituciones autónomas desde su creación hasta la actualidad, vía normatividad interna efectuada por medio de simples Resoluciones, han implantado sus propios regímenes de administración de los recursos humanos y remuneraciones, sin sujeción alguna a la normatividad general, consagrando como derechos adquiridos privilegios remunerativos que son un insulto para el resto de servidores públicos. Esto les ha permitido mantener sus propias escalas de remuneraciones, sus propios fondos de cesantía privados, jubilaciones privadas, centros médicos, farmacias, comedores, complejos turístico-deportivos, seguros privilegiados, préstamos para adquisición de casa y auto, préstamos sin ningún tipo de interés y a plazos muy ventajosos. De estos y otros privilegios gozan las entidades autónomas más conocidas ahora como la “burocracia dorada”, financiados con fondos que nos corresponden a todos los ciudadanos, mientras que para el resto de servidores públicos, sus remuneraciones apenas les alcanza a cubrir las necesidades básicas, hecho que en la actualidad se está tratando de corregir en forma anual, pero al ritmo que avanza esta homologación salarial, según los más optimistas, terminará en el 2018. Prevalidos de esta autonomía igualmente al cese de sus funciones no cumplen con la indemnización contemplada en la Disposición General Segunda de la LOSCCA; esto es, que se pagará el valor de mil dólares por año de servicio, con un máximo de 30.000 dólares, sino que en dichas instituciones, igualmente a través de resoluciones internas, han procedido, a aprobar mega-indemnizaciones, haciendo uso y abuso de los fondos del erario nacional. Por lo tanto, se ha confundido la autonomía para su organización y funcionamiento, con un libertinaje total, lo cual ha permitido a sus funcionarios convertirse en una elite privilegiada, ya que por sus cuantiosos ingresos, frecuentan los colegios, clubes, círculos de amistades muy cerrados, vacaciones en el exterior, etc. Es más luego , a su retiro con cuantiosas indemnizaciones y jubilaciones de sus puestos de trabajo, inmediatamente son nuevamente contratados, en las altas esferas de la administración pública, pretextando que son funcionarios con experiencia y “muy competentes” para el ejercicio público, así nuevamente acceden al servicio público en el nivel jerárquico superior, y el generoso Estado debe cubrir su nueva remuneración, sin que esto afecte su jubilación

privada que como lo hemos expresado es insultante frente al resto de servidores públicos, y que decir del resto de trabajadores de nuestro País.

De todas estas olas de privilegios continúan haciendo gala los funcionarios de estas entidades, ya que no ha habido, ni hay autoridad de control, que haya determinado responsabilidades de tipo administrativo, civiles y/o penales, por el incumplimiento de la normatividad que rige a todo el sector público. Esto considero que es con la complicidad de los organismos de control, ya que ellos también gozan de varios de los privilegios antes mencionados. En consecuencia es necesaria y urgente una reforma constitucional y legal en este sentido, en la que se determinen sanciones drásticas a quienes incumplan con la normatividad que rige a todo el sector público, ya que todos conocemos que uno de los principios de la ley, es el de la generalidad.

En la actualidad existen varios regímenes autónomos de personal, que se rigen por sus propias leyes, en lo relacionado al establecimiento de remuneraciones, organización y funcionamiento; entre otras: el Banco Central del Ecuador, las Superintendencias de Bancos y Compañías, de Telecomunicaciones, Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Ministerio Público, Fiscalía General, Tribunal Supremo Electoral, Tribunal Constitucional, Banco del Estado, Comisión de Control Cívico de la Corrupción, Fondo de Solidaridad, Consejo Nacional de Telecomunicaciones y Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, la Función Judicial, Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de la provincia del Guayas, Servicio Exterior en funciones fuera del país, Trabajadores públicos sujetos al Código del Trabajo, Petroecuador.

2.5. Principales distorsiones

Es necesario determinar que las principales distorsiones salariales han proliferado dentro del sector público ecuatoriano, en razón de la enorme dispersión normativa con la que contamos, lo que ha generado una verdadera maraña jurídica, debido a la existencia en exceso de Leyes, Reglamentos,

Acuerdos, Resoluciones y demás normas que rigen al sector público, lo que ha permitido que algunas organizaciones no cumplan con los objetivos para las cuales fueron creadas y otras se aprovechen de esta situación para privilegiar los intereses individuales o de grupo, en detrimento del interés general. Dentro de este sinnúmero de leyes procederé a citar las siguientes:

1. Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA). Codificación No. 2005-008, Registro Oficial No. 16 de 12 de mayo del 2005.
2. Reglamentote la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA). Decreto Ejecutivo No. 2474, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 505 de 17 de enero del 2005.
3. Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. Ley No. 109. RA-1990, de 28 de septiembre de 1990.
4. Ley Orgánica de la Policía Nacional. Ley No. 109, publicada en el Registro Oficial No. 368 de 24 de julio de 1998.
5. Ley Orgánica del Servicio Exterior. Decreto Supremo No. 2268, publicada en el Registro Oficial No. 353 de 15 de octubre de 1964.
6. Ley Orgánica de la Función Judicial. Decreto Supremo No. 891, publicada en el Registro Oficial No. 636 de 11 de septiembre de 1974.
7. Ley Orgánica de la Función Legislativa. Ley No. 139, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 862 de 28 de enero de 1992.
8. Ley Orgánica del Ministerio Público. Ley No. 0001, publicada en el Registro Oficial No. 26 de 19 de marzo de 1997.
9. Ley Orgánica de Educación Ley No. 127, publicada en el Registro Oficial No. 484 de 3 de mayo de 1983.
10. Ley Orgánica de Educación Superior. Ley No. 16, publicada en el Registro Oficial No. 77 de 15 de mayo del 2000.
11. Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional. Ley No. 94, publicada en el Registro Oficial No. 501 de 16 de agosto de 1990.

12. Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas. Ley No. 183, publicada en el Registro Oficial No. 805 de 10 de agosto de 1984.
13. Código del Trabajo. Codificación, publicado en el Registro Oficial No. 162 de 29 de septiembre de 1997.
14. Ley Orgánica de Régimen Municipal, Codificación, Suplemento del Registro Oficial No. 159, de 5 de diciembre del 2005.

Con la expedición de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, el 6 de octubre del 2003, se procedió a derogar varias Leyes, Reglamento y Decretos Supremos y Ejecutivos, los cuales contenían algunos beneficios económicos a favor de todos los servidores públicos, los mismos que se sumaron a la vigente remuneración mensual unificada, por lo que fueron congelados (en el caso de los servidores que laboran en el Ministerio de Economía y Finanzas), esto solamente para los funcionarios que laboran en el Gobierno Central, ya que las entidades autónomas continúan gozando de los mismos y en casi todos los casos se aplican en forma indexada a la remuneración que perciben, por lo que siguen gozando anualmente de incrementos en estos rubros, entre los que podemos mencionar los que constaban en la siguientes normas que regían al sector público:

1. Ley de Remuneraciones del Sector Público
2. Reglamento General de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Decreto Ejecutivo No. 1569, publicado en el Registro Oficial no. 371 de 6 de febrero de 1986.
3. Ley de Servicios Personales por Contrato, publicada en el Registro Oficial No. 364 de 7 de agosto de 1973.
4. Ley No. 16 publicada en el Registro Oficial No. 173 de 7 de mayo de 1969, con la que se estableció el Subsidio Familiar, el mismo que no estaba sujeto al pago del impuesto a la renta.
5. Ley No. 19-PCL, publicada en el Registro Oficial No. 90 de 18 de diciembre de 1992, mediante la cual se instituyó el Décimo Sexto Sueldo.

6. Segunda Disposición General de la Ley No. 24 Ley Reformativa a las Finanzas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 181, de 30 de abril de 1999, en la que se prohibía el reingreso al sector público de los funcionarios indemnizados.
7. Ley No. 79, publicada en el Registro Oficial No. 464 de 22 de julio de 1990.
8. Ley No. 107 publicada en el Registro Oficial No. 371 de 4 de noviembre de 1982.
9. Ley no. 109 publicada en el Registro Oficial No. 373 de 8 de noviembre de 1982.
10. Los artículos 124 y 126 de la Ley Orgánica de Aduanas, publicada en el Registro Oficial No. 359 de 13 de julio de 1998.
11. Decreto Supremo No. 18 publicado en el Registro Oficial No. 10 de 29 de febrero de 1972, que contiene la Ley de Servicio Público Obligatorio.
12. Decreto Supremo No. 502 publicado en el Registro Oficial No. 89 de 27 de junio de 1972, que reformó a la Ley de Servicio Público Obligatorio.
13. Decreto Supremo No. 1388, publicado en el Registro Oficial No. 714 de 3 de enero de 1975.
14. Decreto Supremo No. 3003, publicado en el Registro Oficial No. 418 de 19 de enero de 1965. Mediante el cual se creó el Subsidio Familiar para las cargas familiares.
15. Decreto Ejecutivo No. 1468, publicado en el Registro Oficial No. 417 de 24 de enero de 1983. Mediante el cual a partir del 1 de julio de 1998, se aplicará a los servidores públicos no sujetos al Código del Trabajo, la misma elevación por incremento del costo de vida, aplicado por el Consejo Nacional de Salarios.
16. Decreto Ejecutivo No. 3269, publicado en el Registro Oficial No. 916 de 15 de abril de 1992. Mediante el cual se estableció el subsidio de educación en el 2% del salario mínimo vital, por cada hijo de los niveles pre-primario, primario y secundario de los servidores públicos.
17. Decreto Ejecutivo No. 381, publicado en el Registro Oficial No. 259 de 23 de agosto de 1989. Mediante el cual se estableció el estímulo pecuniario de carácter permanente a la prestación de servicios

públicos, correspondiente a un salario mínimo vital, vigente al 1 de enero de cada año.

18. Decreto Ejecutivo No. 807, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 193 de 27 de mayo de 1985. Mediante el cual se estableció que los empleadores que tengan 10 o más trabajadores deben establecer botiquines, especialmente con medicamentos genéricos.
19. Decreto Ejecutivo No. 41, de 21 de agosto de 1998, publicado en el Registro Oficial No. 11 de 25 de agosto de 1998, que crea la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional.
20. Decreto Ejecutivo 1468 que contenía el Reglamento para la aplicación de la Ley Sustitutiva a la Compensación del Transporte.
21. Todas las Leyes de Escalafón y Sueldos profesionales y Ley reformativa a la Ley de Federación de Abogados del Ecuador, se derogaron exclusivamente las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con el régimen de remuneraciones; en todo lo demás, se está a lo prescrito en las mismas. Exceptuándose únicamente a las Leyes de Carrera Docente del Magisterio Nacional, de la Función Legislativa, Función Judicial. Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas, y funcionarios del Servicio Exterior que se encuentren en funciones fuera del país, de Personal de las Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas del País.
22. Se derogaron las disposiciones legales de creación del Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM) y sus posteriores reformas, establecidas en la Ley para las Finanzas Públicas, Título IV, Disposiciones transitorias Octava y Novena y Disposición Final Tercera. Ley 94, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. No. 181 de 30 de abril de 1999.

Como se puede ver la variedad y dispersión de normas en materia remunerativa, ha determinado que el manejo de las mismas se convierta en un caos, situación que se corrigió; pero como lo mencionamos anteriormente solamente para los servidores del Gobierno Central, con la Remuneración Mensual Unificada. Mientras en algunas entidades y organismos autónomos

continúa aplicándose estos y otros componentes remunerativos, contenidos en reglamentos internos y demás normativa creadas por las entidades autónomas y los gobiernos seccionales, y un sinnúmero de Acuerdos, Resoluciones institucionales.

De conformidad a lo previsto en la anterior Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la ex Dirección Nacional de Personal, Secretaria Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), luego Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI), fueron los organismos encargados del manejo del sistema remunerativo de los servidores del gobierno central, cuyas escales remunerativas eran ínfimas y no iban acordes a los niveles inflacionarios, provocando el deterioro de la calidad de vida de los servidores públicos, que pertenecían a los mandos medios. Los diferentes gremios organizados de profesionales tuvieron que actuar, a fin de reivindicar sus derechos; luego de constantes luchas y negociaciones con el Congreso Nacional, la Dirección Nacional de Personal luego OSCIDI y el Ministerio de Economía, lograron la aprobación de las diferentes leyes de escalafón profesional, en las que se normaban escalas remunerativas propias para cada gremio. Es necesario indicar que no existía unidad de criterio para la aprobación de estos escalafones, siendo el principal responsable de estas nuevas distorsiones salariales el Congreso Nacional, organismo que sin ningún sustento jurídico, peor aún técnico, dio paso a la aprobación en forma seguida de diferentes leyes de escalafón, en las que se establecieron beneficios específicos para cada gremio. Con esto se introdujeron dentro del sector público beneficios económicos, pero, en algunos casos, consagrando injusticias e iniquidades que no tenían razón de ser dentro de un mismo sector. Volvió con esto nuevamente una maraña en la aplicación del sistema remunerativo, ya que algunas instituciones, debían manejar de tres hasta cuatro sistemas remunerativos, cada uno con sus propias peculiaridades, dejando de lado el hecho que el sistema de remuneraciones debe ser acorde a las destrezas y habilidades, responsabilidades y competencias de los servidores públicos, a fin de cumplir el precepto jurídico “a igual trabajo, igual remuneración.”

Las relaciones de las instituciones comprendidas en los numerales 1, 2, 3 y 4, del Art. 118 y de las personas jurídicas creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal, con sus servidores, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública, salvo las de los obreros, que se regirán por el derecho del trabajo.

Cuando las instituciones del Estado ejerzan actividades que no puedan delegar al sector privado, ni éste pueda asumir libremente, las relaciones con sus servidores, se regularán por el derecho administrativo, con excepción de las relacionadas con los obreros, que estarán amparadas por el derecho del trabajo.”

Norma Constitucional que en varias instituciones autónomas no se cumple, ya que prevaleciendo de los famosos contratos colectivos, se encuentran al amparo del Código del Trabajo, sin ser obreros, sino personal profesional, técnico y administrativo, lo que les ha permitido alcanzar remuneraciones y beneficios económicos y sociales que son una afrenta para el resto de servidores públicos y por ende de toda la ciudadanía.

Los miembros de la Fuerza Pública, conformada por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, también son considerados como servidores públicos, en razón de que perciben sus ingresos del Presupuesto General del Estado. Al contar con sus propias Leyes mantienen su propio sistema remunerativo, organización en la que por efectos de sus niveles jerárquicos propios de su función, se han emitido normas específicas, tanto para el personal de oficiales como de tropa, en materia de remuneraciones y personal, sin contar que también cuentan con personal civil, produciéndose un manejo sui generis, por lo que se mantiene en la práctica varios regímenes salariales.

Con la expedición de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, se pretendió corregir toda esta maraña legal, sin embargo no es así, ya que aproximadamente solamente el 15% de los servidores públicos se encuentran cumpliendo y sometidos a esta Ley. Se hace necesario que el

gobierno busque algún mecanismo coercitivo a fin de que los diferentes sectores continúen adhiriéndose al cumplimiento de la misma. Situación que será difícil ya que existen muchos intereses económicos de las instituciones privilegiadas, basta ver que en la primera reforma de la LOSCCA, se procedió a exceptuar del cumplimiento de la mencionada Ley a varias instituciones públicas, como el Ministerio Fiscal, siendo lo lógico que exista una sola escala remunerativa para todos los servidores públicos, ya que todos nos debemos a un solo patrono, el Estado.

2.6. Ausencia de Política Salarial

En la política remunerativa o compensaciones se comprenden todas las formas de pago que se otorgan a los empleados, las mismas que surgen de su relación de dependencia. La compensación tiene tres componentes. El primero se refiere a *“los pagos financieros directos”*, los que conforman los sueldos, salarios, incentivos, comisiones y bonos; el segundo componente son los llamados *“pagos indirectos”*, los que comprenden las prestaciones económicas o financieras como seguros y vacaciones pagadas por la empresa; y finalmente tenemos las *“recompensas no financieras”*, que no son fáciles de cuantificar, entre estas podemos mencionar los horarios de trabajo más flexibles, oficina más cómoda y elegante, permisos especiales, etc.¹⁶

La política salarial en una empresa según Chiavenato es el conjunto de principios y directrices que reflejan la orientación y la filosofía de la organización en lo que corresponde a la remuneración de sus empleados. Por lo que señala que todas las normas presentes y futuras en materia remunerativa deberán estar orientadas por estos principios y directrices. *“La política salarial no es estática; por el contrario, es dinámica y evoluciona, perfeccionándose con su aplicación frente a situaciones que se modifican con rapidez.”*¹⁷

¹⁶ Dessler Gary, Administración de Personal, Cuarta Edición. Impreso en México.

¹⁷ Chiavenato Idalberto, Administración de Recursos Humanos, Segunda Edición, Bogotá Colombia., 1997.

Una **política salarial** debe contener:

- a. **Estructura de cargos y salarios**, es decir, clasificación de los cargos y las franjas salariales para cada clase de cargos.
- b. **Salarios de admisión** para las diversas clases salariales. El salario de admisión para los empleados calificados debe coincidir con el límite inferior de la clase salarial, No obstante, cuando el elemento reclutado no llena en su totalidad los requisitos exigidos por el cargo, el salario de admisión podrá ser inferior hasta en un 10% o 20% del límite mínimo de la clase salarial, debiendo ajustarse al valor de este límite después del período de prueba, si el ocupante corresponde a las expectativas.
- c. **Previsión de reajustes salariales**, ya sea por determinación legal (acuerdos colectivos) o espontáneos. Los reajustes salariales pueden ser:

1. Reajustes colectivos (o por costo de vida): buscan restablecer el valor real de los salarios, frente a las alteraciones de la coyuntura económica del país. La proporción de estos aumentos obedecerá a los índices de reajuste salarial publicados por el gobierno. Cuando los ajustes colectivos sean espontáneos, su frecuencia dependerá de la administración de la empresa, y estos ajustes no deberán representar derecho adquirido para nuevos ajustes, una vez que sean compensados en la época de los reajustes sindicales.

2. Reajustes individuales: son complemento de los ajustes colectivos y pueden clasificarse en:

- a. **Reajuste por promoción:** se entiende por promoción el ejercicio autorizado, continuo y definitivo, de un cargo diferente al actual, en un nivel funcional superior.
- b. **Reajuste por escalafonamiento:** la empresa debe pagar salarios compatibles con los salarios pagados en el mercado de trabajo.

- c. **Reajustes por méritos:** se concede a los empleados que, llenando todos los requisitos exigidos por el cargo, deben ser recompensados por su desempeño superior al normal. Los ajustes por méritos deben considerar el tiempo de trabajo y el potencial de promoción, con el fin de que no sea eliminada rápidamente la posibilidad de futuros aumentos por méritos.

La **política salarial** debe tener en cuenta otros aspectos importantes del sistema de recompensas al personal: beneficios sociales, estímulos e incentivos al desempeño dedicado de los empleados, oportunidades de crecimiento o progreso profesional, garantía de empleo (estabilidad en la empresa), etc.”¹⁸

Como vemos la política salarial tiene que ver con un conjunto de directrices y técnicas que permiten establecer en el Estado, un sistema de administración de las remuneraciones de dignatarios, funcionarios y servidores públicos, hecho que ha existido en forma muy insipiente y rudimentaria en nuestro País. Responsabilidades que para el Gobierno Central estuvieron a cargo de la Ex -Dirección Nacional de Personal (DNP), Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional, (OSCIDI), Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM), organismos que eso si no han estado a la altura de las circunstancias, ya que en su momento, en materia remunerativa han actuado no técnicamente y aún irresponsablemente, aprobando escalas de remuneraciones, no acordes a la realidad nacional, peor aún a las técnicas antes mencionadas, sino que únicamente respondiendo a los intereses de los gobiernos de turno.

Con la creación del Consejo Nacional de Remuneraciones (CONAREM) se pretendió que todas las entidades y organismos del sector público en materia remunerativa deberían someterse a las resoluciones emitidas por

¹⁸ Chiavenato Idalberto, Administración de Recursos Humanos, Segunda Edición, Bogotá Colombia., 1997.

dicho organismo, lo cual quedo en meras buenas intenciones en razón de que los organismos denominados autónomos, como ha sucedido y sigue sucediendo, se han negado a dar cumplimiento a sus disposiciones, con la única intención y propósito de mantener sus privilegios y canonjías a través del manejo de sus propios regimenes de remuneraciones, lo que les ha permitido acceder a jugosos sueldos, así como también a la creación de una infinidad de beneficios económicos y sociales, lo cual no se puede seguir manteniendo.

Esto ha generado que se continúe incrementando la brecha de las diferencias salariales entre servidores públicos que tienen como único patrono el Estado, hecho que va incrementando la iniquidad social en nuestro País, por lo que es difícil el cumplimiento de la justicia social que es uno de los objetivos nacionales permanentes. Todo esto ha contribuido a la afrentosa diferenciación entre los servidores públicos, ya que conforme a lo mencionado por varios analistas y dirigentes de la Federación de Servidores Públicos (FEDESEP), esto ha generado que existan servidores públicos de “primera”, “segunda” y “hasta tercera categoría”, por lo que a estas instituciones privilegiadas les han denominado como de “burocracia dorada” y hasta “platinada”.

En la actualidad y de conformidad al artículo 111 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, la escala de remuneraciones mensuales unificadas (RMU) y los niveles estructurales de los puestos, deben ser aprobados mediante resolución expedida por la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, (SENRES), sobre la base del dictamen técnico presupuestario del Ministerio de Economía y Finanzas, norma concordante con lo previsto en el artículo 208 de su Reglamento de Aplicación. De igual forma, la revisión de la escala se efectuar siempre que existan justificativos técnicos y disponibilidades o recursos del Estado. Como citamos anteriormente esta escala rige solamente para el Gobierno Central, es decir, Ministerios y entidades adscritas y dependientes, ya que las entidades autónomas, continúan haciendo caso o

miso a la Ley Orgánica, y cada una de estas entidades han ido creando acorde a sus intereses diferentes componentes salariales, llegando en algunos casos a duplicar beneficios, aunque con diferentes calificativos o denominaciones, dejando en claro, que en dichas instituciones existe un afán de lucro excesivo, primando los intereses personales sobre los generales, abusando permanentemente de los recursos públicos, que nos corresponden a todos los ciudadanos y no solamente a estos grupos de privilegios, por lo que es urgente poner un límite a estas acciones desmedidas de los famosos sindicatos públicos y entidades autónomas, ya que éstas son las que inflan en mayor proporción el gasto corriente del Estado.

En resumen diremos que en la medida en que la remuneración del servidor público le posibilite una relativa seguridad económica para él y su familia, conforme dispone la Constitución Política, estará en mejores condiciones y con una aptitud positiva para adoptar comportamientos compatibles con el desarrollo institucional y el rol de servicio a la colectividad; caso contrario se seguirán manteniendo posiciones de insatisfacción, frustración e incluso de resentimiento que inducen a la búsqueda de actividades y adopción de comportamientos no adecuados que riñen con la moral y la transparencia.

La brecha de desigualdad es imposible eliminarla de inmediato por las limitaciones presupuestarias y por que a ultranza se defienden intereses de ciertas élites o clases de empleados y trabajadores del Estado como si se tratara de servidores de distintos Estados, con graves perjuicios para la colectividad; pero el Estado en ejercicio de su potestad administrativa puede ir corrigiendo estas inconsistencias.

Como hemos visto a lo largo de esta investigación la vigente Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA), no es aplicada a todas las entidades y organismos del sector público contenidas en el artículo 118 de la Constitución Política de la República, siendo este el argumento principal para presentar un proyecto de reforma constitucional y legal para la expedición de

una nueva Ley Orgánica de Remuneraciones de aplicación general para todos los servidores públicos del Estado, en la que estarían únicamente exentos la fuerza pública y el magisterio nacional, por la particularidad de sus misiones.

2.7. Nepotismo

A pesar de que el artículo 6 de la Codificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, derogada el 6 de octubre del 2003, mediante la expedición de la vigente Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, prohibía el nepotismo dentro del sector público, los gobiernos de turno han tenido como costumbre nombrar dentro de las diferentes entidades y organismos del sector público discrecionalmente a sus familiares, tanto consanguíneos como afines, incumpliendo en forma por demás abusiva esta norma, por lo que en ciertas instituciones públicas, las autoridades de diferentes gobiernos nombraron a familias enteras en varias instituciones, un caso típico de nepotismo fue el gobierno de ingrata recordación del coronel Lucio Gutiérrez, lo cual a la larga fue una de las causales para la revocatoria popular de su mandato.

Por todos estos y otros antecedentes, el actual Diputado Andrés Páez, manifiesta que en el Ecuador jamás se ha dado un manejo técnico de los recursos humanos, por lo que se ha producido una conducción improvisada, al calor de los compromisos políticos, con caracteres marcadamente clientelares y un acentuado predominio de prácticas populistas.¹⁹ Lo que ha provocado efectos negativos en la administración pública, siendo menester poner especial atención al nepotismo, una práctica administrativa detestable que debe ser erradica definitivamente en nuestro País.

Refiriéndose al nepotismo el Diccionario Jurídico Elemental Cabanellas, expresa que es la *“Corruptela política caracterizada por el favoritismos*

¹⁹ Páez Andrés, El Drama del Sector Público, Visión y propuestas desde la Socialdemocracia, Editorial Che, Quito. Ecuador 2004.

*familiar; por la dispensa de honores, dignidades, cargos y prebendas a los parientes y amigos”.*²⁰

Dentro del ordenamiento jurídico nuestra Carta Fundamental, en el inciso segundo del artículo 125, estipula que se prohíbe el nepotismo en la forma que determina la ley, y que la violación de este principio se sancionará penalmente. Disposición legal que como muchas en nuestro País no se cumple, ya que no conocemos el hecho que algún dignatario o funcionario público haya sido sancionado por esta mala práctica administrativa.

El artículo 7 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, define al nepotismo como el acto ilegal ejecutado por un dignatario, autoridad o funcionario (autoridades nominadoras), en la designación, nombramiento o contratación en un puesto o cargo público, hecho dentro de la misma función del Estado, institución, entidad u organismo que representa o ejerce su servicio a la colectividad, a favor del cónyuge, del conviviente en unión de hecho, de sus parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

También constituye nepotismo cuando el acto el acto ilegal antes mencionado, beneficie o favorezca a personas vinculadas en los términos indicados a miembros del cuerpo colegiado del que sea parte el dignatario, autoridad o funcionario del que emanó dicho acto.

Sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal a que hubiera lugar, carecerán de validez jurídica, no se registrarán y no causarán egreso económico alguno, los nombramientos o contratos incursos en los casos señalados.

Se dice que será sancionada con la destitución de su cargo, la autoridad o funcionario que hubiere registrado el nombramiento o contrato, quien responderá solidariamente por los pagos efectuados, sea a título de sueldos,

²⁰ Cabanellas de Torres Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1988.

honorarios o contrato. Lo previsto en esta norma, es de aplicación obligatoria e imperativamente a todas las instituciones, entidades, organismos, personas jurídicas de derecho público o privado, detalladas en el artículo 3 de la LOSCCA.

En el Reglamento de la LOSCCA, igualmente los artículos 5 y 6 se refieren al nepotismo, haciendo relación a los casos de delegación de funciones, por lo que el delegado tampoco podrá nombrar en un puesto público, o celebrar contratos laborales o de servicios ocasionales, con quienes mantengan los vínculos de consanguinidad o afinidad antes mencionados.

Por lo tanto la inobservancia de la prohibición de nombrar o contratar dentro del nepotismo, dará lugar a la nulidad del acto administrativo y al establecimiento de la responsabilidad en contra de la autoridad nominadora o su delegado, de ser el caso, que consistirá en la devolución de las remuneraciones y demás pagos realizados indebidamente, más los respectivos intereses de ley.

Consideramos pertinente ejemplificar el caso de la delegación de la Autoridad Nominadora, a fin de aclarar este hecho. Como ejemplo podemos mencionar el caso del Ministerio de Economía y Finanzas, en el que la Autoridad Nominadora es el Ministro de esa Cartera de Estado, quien procedió a Delegar tal facultad al Subsecretario Administrativo, mediante Acuerdo Ministerial No. 307 de 21 de noviembre del 2001, publicado en el Registro Oficial No. 467 de 4 de siembre del mismo año, en consecuencia dicha Autoridad (Subsecretario Administrativo) no podrá extender nombramientos o contratos a favor de su cónyuge, conviviente en unión de hecho, de sus parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad (dentro del primer grado se encuentran el padre o hijo; en el segundo grado se encuentran los hermanos, en el tercer grado, los tíos o sobrinos; y en cuarto grado los primos) y segundo de afinidad (en el primer grado de afinidad se encuentra el suegro y en el segundo los cuñados).

Además se extiende la responsabilidad al responsable de las Unidades de Recursos Humanos (UARHs) y al servidor encargado de registrar el

nombramiento o contrato, quienes serán responsables solidariamente del pago indebido, siempre y cuando no hayan advertido por escrito a la autoridad nominadora, a su delegado o a la SENRES, sobre la inobservancia de esta norma. En tal virtud, y como dentro de las instituciones del sector público la cuerda se rompe por la parte más delgada, los primeros destituidos serían el responsable de la Unidad de Recursos Humanos o el encargado, y el servidor encargado del registro ilegal del contrato o nombramiento, ya que conforme al literal h) del artículo 49 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, es causal de destitución, entre otras, haber sido nombrado contraviniendo disposiciones expresas que prohíben el nepotismo, a menos que se haya cumplido con lo previsto en el literal b) del artículo 24 de la Codificación de las LOSCCA: *“Se negará por escrito a acatar órdenes superiores cuando éstas estén afectadas de ilegalidad e inmoralidad”*. Norma que tiene concordancia con lo previsto en el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

De conformidad con los resultados de los exámenes especiales, efectuados por la Contraloría General del Estado, el o los servidores responsables de la expedición, tramitación o registro doloso de un nombramiento o contrato que contraviene la inhabilidad de nepotismo, responderán por los pagos efectuados.

Para efectos de determinar la función del Estado y la Autoridad Nominadora, se tendrá en cuenta lo dispuesto en el artículo 118 de la Constitución Política, las correspondientes leyes constitutivas de las instituciones o empresas del sector público, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, y demás reglamentos y normatividad interna de las entidades autónomas y gobiernos seccionales y dependientes, en los que se determinen las autoridades que son competentes para nombrar, designar o contratar.

En consideración a que se han presentado casos sui géneris en cuanto al nepotismo, (por ejemplo si dos hermanos podrían ingresar a laborar en una

misma institución pública, previo al concurso de méritos y oposición) de conformidad a lo previsto en la Ley Orgánica de Procuraduría General del Estado, este organismo encargado de absolver las consultas de carácter jurídico, con carácter vinculante para todos los organismos del sector público, en la inteligencia de la aplicación de la Ley, mediante oficio No. 05552 de 18 de diciembre del 2004, emitió su pronunciamiento al respecto manifestando expresamente lo siguiente *“...considero existe nepotismo exclusivamente entre la autoridad nominadora y sus subalternos y no entre servidores entre sí; pudiendo por consiguiente laborar en una misma institución miembros de familia que no mantengan vínculos de consanguinidad, afinidad o unión de hecho con la autoridad nominadora de la entidad.”* Por lo tanto en el caso materia de la consulta de ninguna manera existe nepotismo.

Confiamos que el presente y los siguientes gobiernos comiencen a erradicar el nepotismo dentro de la administración pública ecuatoriana, ya que a través de esta práctica corrupta, se han perpetrado un sinnúmero de actos de corrupción, los cuales sistemáticamente han ido dilapidando los recursos del Estado, todo esto en detrimento de las clases menos favorecidas. Y aún más, impidiendo que nuestro país pueda salir del círculo vicioso del subdesarrollo, por lo que es necesario que día a día se vayan transparentando todos los actos y hechos administrativos y sobre todo se cumpla con las normas Constitucionales lo previsto en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA) y lo dispuesto en los literales b) y c) del artículo 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, expedida en el Suplemento del Registro Oficial No. 337 de 18 de mayo del 2004, que dice que para la transparencia de la gestión administrativa de todas las instituciones del Estado previstas en el artículo 118 de la Constitución Política de la República, estas tienen la obligación de difundir a través de un portal de información o página Web, el distributivo de personal, así como las remuneraciones mensual por puesto y todo ingreso adicional. Este instrumento legal nos permitiría conocer y denunciar este y otros tipos de prácticas de corrupción.

CAPITULO III

ADMINISTRACION REMUNERATIVA

3.1. Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público LOSCCA.

Mediante Ley No. 2003-17 se expidió la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 184, de 6 de octubre del 2003; posteriores reformas se promulgaron en la Ley No. 2004-30, publicadas en el Registro Oficial No. 261, de 28 de enero del 2004; posteriormente, en el Registro Oficial No. 16, de 12 de mayo del 2005, se expidió la Codificación No. 2005-008 que contiene la vigente Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, LOSCCA, finalmente, en el Suplemento del Registro Oficial No. 505, de 17 de enero del 2005, se promulgó su Reglamento de Aplicación.

Es necesario realizar un análisis del entorno que precedió a la aprobación de esta ley, pues no surgió a iniciativa del Gobierno del Coronel Lucio Gutiérrez, sino que fue una imposición de los organismos multilaterales de crédito, específicamente del Fondo Monetario Internacional; organismo que siempre ha sido partidario de las políticas de ajuste estructural para los países del Tercer Mundo, una de las cuales ha sido la privatización de los servicios públicos y la reducción del tamaño del Estado (despidos masivos de los servidores públicos). Fue una imposición del F.M.I., en razón de que la misma constaba en varias cartas de intención, hasta que en el mencionado gobierno se condicionó su aprobación, previo a la firma de un acuerdo, y

posteriormente poder efectuar los desembolsos de un nuevo préstamo para el país.

El proyecto de esta Ley ingreso a trámite al Congreso Nacional por tres ocasiones, el cual contenía varias inconstitucionalidades y en su redacción no se había tomado en cuenta observaciones realizadas por diferentes bancadas legislativas, diversas organizaciones sociales del País, y observaciones efectuadas por los organismos gremiales, como la Federación de Servidores Públicos de Pichincha, FEDESEPP. En especial, la sugerencia de que esta Ley sea tramitada en forma ordinaria, con lo que se lograría un análisis pormenorizado y sin las presiones que se generan por la premura del tiempo, obteniendo así un instrumento legal adecuado a las circunstancias y realidades de nuestro país, lo que redundaría en beneficio del manejo económico, eficiente y eficaz de la cosa pública, todo esto sin perjudicar a la clase trabajadora del sector público. Sin embargo de lo cual fue enviada por la vía urgente en materia económica. Ley que por su extensión no pudo tener un debate exhaustivo a fin de lograr los consensos necesarios y tener un cuerpo legal más eficiente del vigente.

Dentro de Congreso Nacional se conformó una alianza circunstancial, conformada por el Partido Social Cristiano, el Partido Sociedad Patriótica, PRIAN, ciertos miembros de la Democracia Popular y algunos independientes; procediéndose a la aprobación de esta Ley Orgánica en el Congreso. Aprobación que, debemos recordar, fue festejada en forma rotunda por quienes la defendieron. Si bien es cierto que la aprobación de esta Ley contó con la oposición de las organizaciones gremiales del sector público, no es menos cierto, que la misma se encontró deslegitimada, ya que dentro de los debates de la Ley, se publicitó varios de los privilegios con los que cuentan las entidades autónomas, por lo que el debate dentro del Congreso Nacional, ocurrió en un clima de desprestigio y crítica a los sectores de la conocida como la "burocracia dorada", sin hacer distinción con el resto de servidores públicos que laboran en el Gobierno Central. La verdadera intención con la aprobación de esta Ley, fue la reducción masiva del número de servidores públicos, ya que el gobierno anunció que en el año siguiente, hasta diciembre,

se suprimirían 5.000 partidas presupuestarias; por lo que se la consideró como una ley de flexibilización laboral.

Con respecto a la vigente Ley podemos manifestar que constituye una parcial reforma administrativa, la misma que no obedeció a los imperativos de una reforma global del sector público, a fin de fortalecer el ejercicio de la función pública. Como veremos en el transcurso de la presente investigación, esta Ley, si bien es cierto trata de ordenar las remuneraciones del sector público, estas fueron solamente para quienes laboran en el Gobierno Central; además la ley en sus aspectos más generales, tiende a una cierta racionalización del empleo público, ya que dentro de sus disposiciones legales se prohíbe las huelgas y la paralización de los servicios públicos, pone un tope a las indemnizaciones por supresión de puesto y elimina la conocida venta de renuncias, dispone que se iniciará un proceso de homologación salarial (dentro de la Función Ejecutiva únicamente), contempla la implantación del sistema de carrera administrativa, e incluso permite el reingreso de los servidores públicos indemnizados, siempre y cuando devuelvan los valores recibidos como indemnización. Pero como lo mencioné anteriormente la cobertura de esta ley, solo incluye a la administración central del Ejecutivo, por lo que las entidades autónomas siguen manteniendo sus regímenes propios de administración de personal y de remuneraciones, tampoco se incluye la policía, fuerzas armadas, magisterio nacional y otras instituciones, que se mantienen con sus propias leyes. Además, esta Ley dejó abierta la tercerización de servicios, de la cual se ha abusado dentro de la mayoría de instituciones del Estado.

3.2. Las retribuciones o compensaciones dentro del sector público.

En la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, que tuvo lugar en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 26 y 27 de junio del 2003, se expresó *“El Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social. El papel del Estado en las sociedades contemporánea, es*

fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo.”. Por lo que es necesario la profesionalización de la función pública, dentro de la cual el Gobierno juega un papel fundamental, para establecer una gestión de empleo y recursos humanos en que se incorpore criterios jurídicos, organizativos y técnicos, así como las políticas y prácticas que caractericen un manejo transparente y eficaz de los recursos humanos, situación que no se ha dado en nuestro País.

En el mencionado foro se consideró que todo sistema de gestión de empleo necesita una estrategia de compensación, por lo que las estructuras salariales y las políticas de retribución deben responder a un conjunto de prioridades y objetivos vinculados a la situación financiera y presupuestaria del Estado. Las políticas salariales intentarán estimular el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.

La equidad debe ser el principio rector del diseño de las estructuras retributivas, así como el atributo básico de éstas.

- a. “La equidad es cualidad retributiva cuando las personas tienen la percepción de que reciben de la organización compensaciones acordes con su contribución; y, perciben que las compensaciones de los demás son justas comparadas con las suyas.*
- b. La equidad externa reúne las notas de competitividad y eficiencia salarial cuando resulta adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas de las competencias necesarias; y, es eficiente cuando los costes salariales no son excesivos, en relación con los del mercado.”²¹*

Por lo que es necesario que dentro del sector público el abanico salarial o diferencias remunerativas entre los servidores públicos de niveles inferiores,

²¹ Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio 2003.

con los funcionarios que conforman el nivel jerárquico superior, sea equilibrado; ni demasiado comprimido, porque reduce los incentivos de carrera y el estímulo al rendimiento, ni demasiado amplio, que podría traslucir un sistema de captura del sistema por algunas élites administrativas.

Si es necesario establecer retribuciones variables, con el objeto de incentivar el rendimiento individual o grupal, su aplicación debe vincularse a la definición de estándares de resultados y desempeño, y sobre todo a procedimientos confiables de evaluación del desempeño. Por lo cual las decisiones relativas a remuneraciones deben adoptarse con arreglo a criterios basados en el mérito y capacidad de las personas, esto conforme al ingreso. Además, es necesario incorporar mecanismos que protejan las políticas de compensación frente a la arbitrariedad y clientelismo político que reina en nuestro País. Finalmente se debe considerar que los beneficios no monetarios incorporados a los sistemas de función pública deben ser equitativos y eficaces para el cumplimiento de los fines para los cuales fueron creados.

3.3. La unificación y homologación salarial

La Ley para la Transformación Económica del Ecuador, en su Disposición Transitoria Novena, prescribe: *“Las disposiciones laborales constantes en la presente Ley se aplicarán exclusivamente para el sector privado; para los trabajadores del sector público y respecto a remuneraciones y sus componentes, se mantendrán las actuales disposiciones legales en la forma establecida en la Ley, hasta tanto el Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM), resuelva la unificación de los componentes remunerativos y emita las políticas, aumentos y fijación de escalas remunerativas y cualquier otra regulación relacionada con estos conceptos.”*

Este proceso se lo implementó en el sector privado, el mismo que concluyó en el 2005. Esta implementación tuvo efectos positivos en razón de que se racionalizaron las remuneraciones al agruparse en la remuneración unificada el sueldo básico y los demás los componentes salariales, por lo que se sinceró el sistema remunerativo de los trabajadores, quienes pudieron

llegar a conocer el monto exacto de sus ingresos, a la vez que permitió que los patrones procedan a aportar al IESS lo que en verdad les corresponde, ya que en muchos de los casos aportaban únicamente sobre el sueldo básico como base imponible.

Dentro del sector público con la expedición de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación de las Remuneraciones del Sector Público, se pretendió corregir el caos de los sistemas remunerativos del sector público, ya que en la misma se dedicó todo el Segundo Libro para tratar sobre la unificación y homologación de remuneraciones e indemnizaciones del sector público y de las entidades de derecho privado en las cuales las instituciones del Estado tengan participación mayoritaria de recursos públicos; finalidad que no se ha cumplido, en razón de que las entidades autónomas siguen manteniendo sus propios sistemas remunerativos, con los privilegios que ello implica. Antes de la vigencia de la LOSCCA, el indicador de la remuneración de los servidores públicos como en el sector privado era su sueldo básico, pero en la realidad una vez que se sumaba los varios componentes salariales, prácticamente sus ingresos representaban 4,5 veces el sueldo básico.

Los componentes de la remuneración de los servidores públicos antes de la unificación eran los siguientes:

a. Componentes del desempeño del puesto:

1. Sueldo Básico
2. Gastos de Representación
3. Gastos de Residencia
4. Gatos de Responsabilidad
5. Otros

b. Componentes reconocidos a la persona:

1. Subsidio por Años de Servicio
2. Bono Profesional
3. Bono por Títulos Académicos

4. Subsidio de Educación
5. Subsidio Familiar
6. Otros

c. Componentes establecidos por la Ley y/o Resoluciones o Acuerdos:

1. Compensación por Costo de Vida
2. Bonificaciones Trimestrales
3. Estímulo pecuniario
4. Comisariato
5. Decimos Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto Sueldos
6. Refrigerio
7. Otros

A fin de racionalizar estos y otros componentes salariales la LOSCCA dispuso la unificación de todos los componentes salariales, que constituyen el ingreso de los dignatarios, autoridades, funcionarios, servidores y trabajadores que prestan sus servicios en las entidades y organismos del Estado, para el efecto estableció la remuneración mensual unificada, la misma que resulta de dividir para doce la suma de todos los ingresos anuales que el dignatario, autoridad, funcionario, servidor y trabajador, tenga derecho y que se encuentre presupuestado.

En la remuneración mensual unificada no se suman los ingresos que corresponden a los siguientes conceptos:

1. Décimo tercer sueldo o remuneración;
2. Décimo cuarto sueldo o remuneración; y,
3. Viáticos, subsistencias, dietas, horas suplementarias, extraordinarias, encargos y subrogaciones.

La unificación salarial tuvo como filosofía aplicar el principio universal de que *“a igual trabajo corresponde igual remuneración”*, y sobre todo evitar el discrimen salarial en el sector público; pero, como vemos, varias organismos y entidades públicas se han quedado al margen del cumplimiento de estas

normas, por lo que este proceso se viene aplicando únicamente a los servidores públicos que laboran en el Gobierno Central.

Por otro lado la homologación salarial *“...consiste en lograr la eliminación de las abismales diferencias entre los salarios de servidores públicos que cumplen idénticas o similares funciones, de modo que los salarios más bajos crezcan hasta alcanzar a los salarios más altos de una misma categoría ocupacional.”*²²

La homologación salarial es un proceso que supuestamente culminará en el 2009, ya que se prevé que con el fin de incluir en la pro forma del Presupuesto General del Estado el financiamiento apropiado, el Ministerio de Economía y Finanzas y la SENRES hasta el 31 de julio de cada año, a partir del 2005 hasta el 2009, en forma conjunta deben presentar un plan técnico y económico para corregir las diferencias existentes determinadas entre los grados o categorías que les corresponda a la escala nacional de remuneraciones mensuales unificadas, con el propósito de ir homologando las remuneraciones progresivamente al piso de la banda remunerativa hasta lograr una racionalización y equidad interna en los ingresos de los funcionarios y servidores de las instituciones previstas en el artículo 102 de la LOSCCA.

El Ministerio de Economía y Finanzas conforme a la política económica y fiscal del país deberá asignar y garantizar la incorporación de los recursos económicos debidamente presupuestados, necesarios en cada uno de los presupuestos institucionales, a fin de asegurar el proceso de homologación de las remuneraciones.

En cambio las instituciones que no perciban aporte del Presupuesto General del Estado, para cubrir gastos de personal, deberán hacer constar en sus presupuestos las asignaciones necesarias para el financiamiento del

²² Páez Andrés, El Drama del Sector Público, Visión y propuestas desde la Socialdemocracia, Editorial Che, 2004, Pág. 33.

proceso de homologación con cargo a los recursos de fuente propia o de autogestión.

La homologación salarial igualmente comprende a todas las instituciones del Estado previstas en el artículo 118 de la Constitución Política de la República, sin excepción alguna, esto a fin de evitar los discrímenes salariales en el sector público; situación que es muy difícil de ejecutar en vista de la enorme brecha remunerativa que existe entre las autónomas y el sector del gobierno central, por lo que únicamente se está aplicando este proceso a los servidores que laboran en la Función Ejecutiva.

El proceso de homologación compromete ingentes recursos fiscales, lo cual ha generado que la masa salarial a partir del 2005, suba considerablemente, por lo que el gasto corriente dentro del Presupuesto General del Estado, no es sostenible, ya que el Estado no cuenta con los recursos económicos necesarios que le permitan cumplir el proceso de homologación hasta el 2009, conforme es el objetivo, con el agravante de que el tamaño de la burocracia sigue creciendo día a día.

Según el Observatorio de la Política Fiscal el proceso de homologación salarial es un mito por los costos que representa, y será un factor de desestabilización permanente de las finanzas públicas, con graves impactos para la estabilidad económica y social y la gobernabilidad del país, en consideración a que en el sector público existen grandes diferencias entre los salarios que recibe uno u otro funcionario. Como ejemplos podemos manifestar que entidades como las Superintendencias, el SRI, la Contraloría, el Banco Central, el Conelec, Petroecuador, y otras tienen sueldos que oscilan entre los \$11,000, para las máximas autoridades, y \$ 600 para los servidores de niveles más bajos, mientras que en la mayoría de instituciones y ministerios los salarios oscilan entre \$ 6.000 y \$ 300. Las diferencias de ingresos están entre 100% y 400%.²³

²³ Carrera Jaime, Análisis, Observatorio de la Política Fiscal, www.observatoriodelapoliticafiscal.org

En este punto es necesario referirnos al Decreto Ejecutivo No. 003 expedido por Presidente Rafael Corre, mediante el cual se pone un tope salarial en el sector público, el mismo que rige igualmente únicamente para las autoridades de libre nombramiento y remoción del Gobierno, ya que para las autónomas no es aplicable; en tal razón, *“el tope salarial impuesto por el Presidente para él y sus colaboradores no es más que una medida publicitaria, pues su impacto fiscal es mínimo.”*²⁴ Además de que se contrapone a la Constitución y la Ley, ya que afecta a los derechos adquiridos de los trabajadores.

El Dr. Juan Páez Parral, en la Revista Gestión, expresa que lo que ha hecho el presidente Correa con su Decreto es aplicar la Disposición General Primera de la LOSCCA, en la que se dispone que ningún funcionario pueda ganar más que el Presidente de la República. Ante lo que se pregunta, si existe un servidor que ya tenía un derecho adquirido (caso de las autónomas), ¿se puede por Decreto Ejecutivo, que no es Ley, modificar el Derecho Laboral?, respondiéndose: *“No, porque el Art. 35 de la Constitución garantiza que no se puede rebajar los sueldos, pues eso va contra los más elementales principios lógicos del Derecho Laboral y contraviene convenios internacionales suscritos por el Ecuador, pues nuestra legislación laboral recoge principios de aplicación mundial.”*²⁵

Con esto queda demostrado que no existe un solo sistema de remuneraciones para el sector público y que el artículo 112 de la LOSCCA al referirse al sistema de remuneraciones estipula que *“Es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a racionalizar, armonizar y determinar la remuneración de los servidores de las entidades y organismos contemplados en el Art. 101 de esta Ley.”* Disposición orgánica que hasta la presente fecha es letra muerta, por lo que podemos decir sin temor a equivocarnos que la actual SENRES, igualmente no ha cumplido con el objetivo para el cual fue creada, por lo que es urgente una reforma constitucional y legal, a fin de que, como sucede en otros países se cumpla

²⁴ De la Paz Vela Maria, Revista Gestión No. 152, febrero del 2007

²⁵ De la Paz Vela Maria, Revista Gestión No. 152, febrero del 2007

con esto. Como es el caso de España, donde existe el Ministerio de Administraciones Públicas, organismo encargado de emitir la normativa en materia de personal y sobre todo en el ámbito remunerativo, para todas las administraciones públicas del país. En tal razón, en la Constituyente que nos encontramos ad portas, es necesario corregir esta oprobiosa situación.

3.4. La Carrera Administrativa

La carrera administrativa es una institución del Derecho Administrativo que propende el desarrollo personal y profesional de los servidores públicos, limitando las presiones políticas, que buscan incluir en las nóminas de las entidades del Estado, las famosas cuotas burocráticas.

Este sistema ofrece igualdad de oportunidades para el ingreso, cerrando la brecha entre capacitación y promoción, garantizando la permanencia de los individuos, incentivando la creatividad lo mismo que la iniciativa, utilizando criterios de eficiencia, neutralidad y brindando las condiciones de equidad y justicia. Con lo que se evitaría la ingerencia política en los procesos de reclutamiento, selección y promoción del personal.

Previo a seguir en el análisis de la carrera administrativa en nuestra legislación, considero necesario realizar un análisis de la carrera administrativa en varios países.

Argentina

La carrera administrativa se ha sustentado en principios como el ingreso por mérito y estabilidad laboral, basada en el comportamiento y rendimiento de los individuos. El mérito se valora de acuerdo con las capacidades de los postulantes a ocupar un determinado puesto de trabajo. El mejoramiento de la labor del personal público puede ponderarse mediante la evaluación del desempeño o la productividad alcanzada.

El sistema de carrera administrativa no es uniforme en la administración y coexiste con otros regímenes laborales, como los convenios colectivos de trabajo de las distintas ramas de actividad en empresas del Estado y organismos descentralizados.²⁶ La selección del personal que va a ocupar las vacantes se realiza mediante convocatorias con difusión pública, quedando habilitado quien ocupe el primer lugar.

La carrera administrativa está diseñada sobre cinco aspectos fundamentales. El primero tiene que ver con un proceso de selección para el ingreso, en segundo lugar se efectúan evaluaciones del desempeño en forma individual, el tercero va dirigido a la capacitación permanente, el cuarto hacia la promoción, que está estrechamente relacionada con la capacitación y la evaluación y en quinta instancia se basa en una jerarquización de los salarios.

La evaluación del desempeño se efectúa una vez al año y se promociona el incentivo de un salario adicional al 10% para aquellas personas que alcancen un desempeño notorio en cada organismo, de tal manera que sea distribuida equitativamente entre los grupos laborales superiores, intermedios y operativos.²⁷

La implementación del sistema de carrera administrativa, implicó una jerarquización de salarios competitivos con los del sector privado, generando interés en ingresar al servicio del Estado.

El Sistema Nacional para la Profesión Administrativa (SINAPA), establece la obligatoriedad en la capacitación, como un requisito para poder acceder a una posición redistributiva a grados superiores. Para el primer caso se requiere reunir cierta cantidad de créditos y en segundo término requiere participar en un proceso de selección para acceder a la carrera vertical, como se lo conoce cuando se pasa a una función de superior jerarquía.

²⁶ Reforma y Democracia. Revista del CLAD N.4 de julio de 1995 , p. 159.

²⁷ Reforma y Democracia. Revista del CLAD No.4 de julio de 1995 , p. 166

Brasil

La Carta Magna dispone que el ingreso de personal en la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios, se efectúe por concurso público mediante publicación en el órgano oficial de la prensa, con la ejecución de auditorias para los concursos y nombramientos efectuados.

Por medio del control de las publicaciones se precisa el número de vacantes, lo mismo que su procedencia, si se generaron por creación de nuevos cargos o si son provenientes de jubilación o muerte, lo que permite evitar acumulación ilegal de cargos.²⁸

Colombia

La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal, cuyo objeto es garantizar la eficiencia de la administración pública, ofreciendo a los colombianos igualdad de oportunidades para acceder al servicio publico, la capacitación y estabilidad en los puestos de trabajo, con la posibilidad de ser ascendido.

La carrera administrativa se presenta en dos modalidades para el ingreso del personal. Mediante concurso abierto al cual tienen derecho a acceder todas aquellas personas que cumplan con los requisitos solicitados, de acuerdo a convocatorias públicas en periódicos de amplia difusión, la radio, la televisión, o mediante edictos también en el Departamento Administrativo de la Función Pública y en los organismos respectivos.

La capacitación es obligación de la administración y un derecho de los trabajadores para el mejoramiento de la administración pública, lo mismo que la promoción y el desarrollo del recurso humano.

Mientras se lleva a cabo el proceso de selección para ocupar algún cargo de la carrera administrativa, se puede encargar el empleo a una persona que

²⁸ Lordello, Elvia . El Control de los Procesos de Ingreso y Retiro de Servidores Públicos. En : Revista OLACEFS volumen 1 N.2 de diciembre de 1992, p. 10.

este escalafonada siempre y cuando llene los requisitos propios para su desempeño. Los nombramientos provisionales no pueden tener duración mayor a cuatro meses.

La selección del personal para su ingreso a la carrera es propio de cada entidad. En todo concurso se requiere como mínimo la aplicación de dos pruebas de selección y los empleados de carrera deberán ser calificados anualmente.

Cuando se produzcan vacantes en empleos de carrera debe ser provistos en orden de prioridades. En primer término por el personal escalafonado, en segundo lugar por personal que figure en los tres primeros lugares de una lista de elegibles de concursos de ascenso y por último con personal que figura en los tres primeros puestos de una lista de elegibles de concurso abierto.

El periodo de prueba para las personas seleccionadas es de cuatro meses. Si la calificación no es satisfactoria, se debe declarar insubsistente su nombramiento.²⁹

Perú

En el Perú, la carrera administrativa es de naturaleza estatutaria. El Decreto No. 276 de 1984 establece los artículos que regulan la Carrera Administrativa.

El artículo primero define la carrera administrativa como un conjunto de principios y de normas que regulan el ingreso, derechos y deberes de los servidores públicos de carácter estable, cuyo objetivo es la incorporación de personal idóneo, garantizando su permanencia y desarrollo. Se expresa en una estructura que permite la promoción de los servidores públicos en los diferentes niveles, se tiene en cuenta de acuerdo a la formación profesional, méritos y calificaciones, lo mismo que el tiempo de permanencia en cada

²⁹ Estatuto de la Carrera Administrativa de Colombia. Ley 27 de diciembre 23 de 1992. Artículo 1o.,1995.

nivel. La remuneración está constituida por un salario básico, además de bonificaciones y beneficios.

La carrera administrativa se estructura por grupos y niveles, con el propósito de que el servidor público tenga opciones para ocupar diversos puestos en su trayectoria dentro de la administración pública, y la posibilidad de desplazarse por las diferentes entidades de la administración.

De acuerdo con el artículo 59, inciso b, no pertenecen a la carrera administrativa los funcionarios que desempeñen cargos de confianza o políticos, ni los trabajadores de las empresas de Estado o de sociedades de economía mixta.³⁰

Estados Unidos

El concepto de carrera es utilizado en dos sentidos: por mérito y por nombramiento y la promoción esta dada como cambios en el puesto de trabajo a otro de mayor jerarquía. Si los funcionarios que reúnen los requisitos no pueden ser ascendidos, se dará preferencia a los puntajes más altos. La evaluación y demás sistemas de valoración son de gran relevancia en el proceso de formación de los funcionarios.

La valoración va desde lo excepcional hasta lo inaceptable y quienes se ubican en este último rango, se les proporciona un plan para mejorar su actuación.

La formación se realiza de manera descentralizada, cada agencia determina las necesidades de formación de sus funcionarios.

Lo primordial en el desarrollo de la carrera es la formación y promoción de los funcionarios. Existen cuatro fases básicas en el desarrollo de la carrera

³⁰ Flores Vines, Guillermina. Carrera Administrativa y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas. Administración de Personal y Carrera Administrativa en Perú . Clad Caracas Volumen 3 No. 2 de diciembre de 1986.

que son: la fase de entrada, la fase de especialista, la fase de generalista y la fase directiva.

La primera fase es el tiempo en que el nuevo funcionario conseguirá un nivel de trabajo diario en el desempeño de sus funciones, la segunda tiene relación con la realización de tareas específicas que requieren habilidades técnicas y profesionales, la tercera hace referencia a las habilidades específicas técnicas y en la última fase el funcionario asume responsabilidades para administrar, gestionar y formular planes encaminados al mejoramiento futuro de la organización.

El desarrollo de la carrera en los niveles MANAGEMENT o sea los directivos, ejecutivos, managers y supervisores, ha sido definido como una “segunda carrera” para el funcionario y se ha encargado a las agencias federales la implementación y desarrollo de planes de formación tanto individual como organizacional.

El desarrollo de la carrera para el funcionario norteamericano esta dada en términos de intereses individuales programados con antelación y en los intereses de la organización.³¹

España

En España la carrera administrativa es un instrumento que posibilita la progresión administrativa y retributiva de los funcionarios, para lo cual se exige poseer título, experiencia y méritos. Se inspira en un sistema objetivo, coherente, racional, sencillo y flexible de la función pública.

La carrera administrativa se cifra en tres elementos que son: el sistema de provisión de puestos, la promoción profesional dentro del propio cuerpo y la promoción interna desde cuerpos inferiores a otros superiores.

³¹ Férrez Fernandez, Manuel. La Carrera Administrativa en los Estados Unidos. Documentación Administrativa / No. 210-211 mayo-septiembre de 1987,

Con la ley 30, de 1984, se establece el límite superior de la carrera profesional, abriendo posibilidades a la contratación de personal. La trayectoria del funcionario profesional está determinada por el puesto de trabajo ocupado y el grado individual, se presenta movilidad de funcionarios de una administración a otra. Entre más elevado el grado profesional, mayor es la experiencia y mayores las responsabilidades. Una vez incorporado el funcionario tiene opción de pasar por todos los puestos de su grado aunque las funciones no tengan relación con la formación que se le exigió al incorporarse.³²

La carrera administrativa en España, tiene por objetivo proporcionar a la administración las personas capacitadas para asegurar una gestión eficaz en beneficio público.

Las personas que ingresan a la administración como funcionarios se integran en diferentes escalas. Es posible que se presenten ascensos de grupo inferior a uno superior, por medio de la promoción interna.

El acceso a los puestos de trabajo se efectúa mediante concursos o por libre designación. Los sistemas de selección para el ingreso a la Administración Pública son la oposición, el concurso, y el concurso-oposición. La oposición significa que los aspirantes superan ejercicios teóricos y prácticos.

El sistema de carrera asume que los funcionarios presten sus servicios durante su vida activa, desempeñando diversos cargos; la selección debe estar regida por la profesión y no por el cargo. De acuerdo a la profesión se determina la formación a seguir. La carrera del funcionario se desarrolla con ascenso progresivo, y no se realiza por antigüedad sino por experiencia. En España más que hablar de carrera administrativa, se habla en plural de carreras que son distintas para los diferentes colectivos como se les conoce.

³² Memorias del cuarto seminario internacional. Función Pública y Democratización en Iberoamerica, abril 17 al 20 de 1990. Ponente: Mogín Barquín, María Teresa. Bogotá. Colombia

Francia

La función pública francesa se inspira en el principio de carrera; el funcionario no es contratado para un determinado empleo sino para realizar una actividad profesional por un periodo de tiempo indefinido.

En Francia el nombramiento de funcionarios se hace sobre la base de un empleo permanente y de tiempo completo. El encargado de dirimir conflictos entre funcionarios y Estado es el juez administrativo; el traslado de funcionarios se hace con el consentimiento de estos. Para ingresar compete el nombramiento a un tribunal de carácter independiente, quien selecciona los candidatos por méritos y pruebas. La calidad de funcionarios se obtiene a partir del nombramiento.

Los ascensos de escalafón, tanto de grado como de salarios, ubicación en cargos superiores, se realizan por méritos, inscribiéndose en una “relación de ascensos” o por concurso.³³

China

La función pública en La República China se basa en el mérito. Se definen las responsabilidades de los funcionarios valorándose su rendimiento; los resultados de su trabajo serán los que determinen su promoción, recompensa, sanción y degradación. La ley garantizará sus derechos en materia de formación, retribuciones, seguridad social y jubilación.

Se han adoptado nueve grandes principios de méritos:

1. Selección con base en la capacitación, el conocimiento y las aptitudes de las personas.
2. Trato justo y equitativo en la gestión de personal.

³³ Moderne, Franck. Observaciones en Torno al Principio de Carrera en la Función Pública Francesa. Documentación Administrativa /No. .210 - 211. Mayo - Septiembre 1987,

3. Igual retribución por el trabajo del mismo valor con incentivos y reconocimiento del rendimiento destacado.
4. Integridad, conducta apropiada y cuidado del interés público.
5. Uso eficiente y eficaz de la fuerza laboral.
6. Conservación de los funcionarios que desempeñen bien sus funciones, corrigiendo a aquellos que presenten un trabajo inadecuado y separando a aquellos que no alcanzan los niveles exigidos.
7. Mejoramiento del rendimiento mediante una adecuada formación.
8. Protección de los funcionarios frente a favoritismos personales y frente a arbitrariedades.
9. Protección de los funcionarios frente a represalias cuando suministran información legal y veraz.

La selección de funcionarios se basa en principios de igualdad competencia y publicidad, mediante exámenes que permitan elegir a los candidatos más capaces.

Se establecen recompensas para los funcionarios más eficientes, por medio de la promoción y se sanciona trasladando o degradando a los ineficientes.³⁴

En la valoración de puestos de trabajo se utilizan métodos como la observación y las entrevistas para investigar la naturaleza de un puesto, mientras que en los países occidentales se incluyen actividades de análisis, descripción y calificación de puestos.

Ecuador

Nuestra Carta Fundamental en el inciso segundo del artículo 124 dispone: *“La ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos y regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y*

³⁴ W. Chow King .“Simposio sobre Reforma Administrativa en la zona de Orla del Pacífico”. “La Reforma de la Función Pública China”. Problemas, implicaciones y cuestiones planteadas por el modelo propuesto. Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Volumen 57 No. 1 marzo de de 1991

cesación. Tanto el ingreso como el ascenso dentro del servicio civil y la carrera administrativa, se harán mediante concursos de merecimientos y oposición. Sólo por excepción, los servidores públicos estarán sujetos a un régimen de libre nombramiento y remoción.”

La LOSCCA en su artículo 89 establece dentro del servicio civil, la carrera administrativa, con la finalidad de obtener eficiencia en la función pública, mediante la implantación del sistema de méritos y oposición que garantice la estabilidad de los servidores idóneos. El artículo 90 de la LOSCCA define que la carrera administrativa *“Es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a elevar el nivel de eficiencia de la administración pública y garantizar la estabilidad y promoción de los servidores públicos sobre la base del sistema de mérito.”*

El artículo 94 de la ley ibídem prescribe que para el ingreso de los servidores a la carrera administrativa, además de cumplir con los requisitos previstos para el ingreso al servicio civil, se requiere:

- a. Demostrar capacidad mediante el procedimiento de evaluación del desempeño que fija esta Ley;
- b. Reunir los requisitos legales y reglamentarios exigibles para el desempeño del puesto; y,
- c. Haber aprobado el respectivo concurso de oposición y merecimientos.

El servidor que haya cumplido con estos requisitos recibirá de la unidad de administración de recursos humanos correspondiente o de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, un certificado que acredite su condición de servidor público de carrera y que declare encontrarse en goce de todos los derechos y beneficios de la carrera administrativa y sometido a las obligaciones derivadas de la misma.

En la misma Ley se establece taxativamente los servidores públicos que se encuentran excluidos de la Carrera Administrativa (Art. 92), y de

Conformidad a lo previsto en su artículo 95 *“la calidad de servidor público de carrera se pierde cuando éste fuere destituido del puesto por causales legalmente comprobadas.”*

Adicionalmente a los derechos previstos en el artículo 25 de la LOSCCA, los servidores de carrera gozan de las siguientes garantías:

- a. *“Estabilidad en sus puestos: Solo serán destituidos por las causales determinadas en esta Ley y luego del correspondiente sumario administrativo; y,*
- b. *Derecho preferente, a que en caso de supresión de su actual puesto, sea trasladado a puestos vacantes de naturaleza similar.”*

Como vemos en nuestro país existe la normatividad suficiente para garantizar la carrera administrativa, a la cual habría que realizarle unos cuantos ajustes, acordes a las legislaciones de los países materia del presente análisis. El problema fundamental en nuestro país radica en que en la mayoría de instituciones del sector público no se cumple la normatividad vigente, ya que los ingresos no son conforme a las normas antes mencionadas, sino que se sigue con la vieja práctica de los nombramientos como pago a favores de las campañas políticas, por lo que el sistema de mérito dentro del servicio civil es “letra muerta”. Es necesario señalar que existen ciertas instituciones públicas que si bien es cierto publicitan los concursos de merecimientos de oposición, no es menos cierto, que las mismas ya tienen predeterminado al ganador del concurso, constituyéndose una burla para los ciudadanos que participan en los mencionados concursos, por lo que es necesario introducir reformas legales coercitivas, a fin de que las autoridades nominadoras y las unidades de recursos humanos, cumplan con la Ley, caso contrario seguiremos manteniendo una burocracia ineficiente y no profesional, con el consecuente costo que ello implica para todos los ecuatorianos.

3.5. Remuneraciones equitativas y generales

Existe en el socialismo utópico el concepto de que en la sociedad el reparto económico debe obedecer a la siguiente norma democrática: “a cada quien de acuerdo a sus necesidades, a cada quien de acuerdo a sus capacidades” así como “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”. La cuestión es cómo medir el grado de necesidad que cada individuo presenta y su nivel de urgencia en atención.

La riqueza de una nación es todo aquello que puede ser aprovechable por la sociedad en su bienestar, en parte a través del Presupuesto General del Estado, por medio del sistema remunerativo del sector público. El reparto económico responde a estipular la propiedad de dicha riqueza. Según sea este reparto se establece la igualdad/desigualdad social y su injusticia. Hecho que igual que en el sector privado se manifiesta dentro del sector público, ya que podemos decir que en nuestro País, existen servidores “de primera” que ganan sueldos suculentos, ciertamente que son una minoría, y servidores de “segunda”, cuyas remuneraciones son irrisorias en comparación a las de los primeros, hecho que determina el estándar y status de vida que mantienen.

Al parecer, un componente clave para comprender la desigualdad social es el aspecto de la oportunidad económica, la cual en una sociedad de clases se presenta de forma desigual, donde el posicionamiento de cada actor económico en la red de relaciones industriales propias de la formación social históricamente específica es causa de la existencia de los “privilegios y canonjías” de unos respecto a otros. Así el tema de la remuneración justa es un tema de especial interés para comprender la desigualdad.

Dentro del mercado laboral del sector privado se afirma que en condiciones de competencia perfecta, donde todos los puestos y los trabajos fuesen exactamente iguales, no habría diferencias salariales entre los trabajadores. No obstante, aún en mercados completamente competitivos, los salarios no son iguales porque las personas, su trabajo y sus puestos no lo son.

El sector público difiere del privado, ya que el segundo busca la maximización de ganancias, mientras el primero más bien propende a la racionalidad de un esquema público de prestación de servicios con un beneficio social, no privado y no necesariamente de tipo económico. En este caso, se sugiere que los criterios de normatividad para establecer la cuota de remuneración de los servidores públicos se mida a través de una administración por objetivos, y con criterios que no -necesariamente- pueden ser establecidos por medio de un planteamiento de programación lineal, sino a través de la concertación social y de clase, necesidad y valor del trabajo prestado a nivel social, entre muchos criterios más que pueden considerarse para el sector de trabajo público como es educación, justicia, asistencia social, salud, etc.

Como vemos, los recursos humanos constituyen un elemento central para garantizar el funcionamiento adecuado de cualquier organización. Su profesionalidad y preparación, su dedicación y su entusiasmo, son imprescindibles para prestar servicios de calidad. Por otro lado, constituyen un factor preponderante dentro del Presupuesto General del Estado, por la magnitud que significa el gasto corriente dentro del mismo, por lo que el sistema remunerativo debe ser cuidadosamente gestionado.

Si bien es cierto que el régimen de remuneraciones de los servidores públicos, forma parte de la LOSCCA, su trascendencia no se agota en la misma, sino que alcanza al núcleo de la política económica del Estado, por lo que es necesario instar a las entidades autónomas a iniciar una senda de moderación salarial, constitutiva de una muestra de solidaridad tanto con las clases menos favorecidas como con el resto de servidores públicos que pertenecen a la Función Ejecutiva, quienes tienen la esperanza de que algún día se cumpla la homologación salarial, a fin de llegar a tener remuneraciones iguales a quienes laboran en las entidades autónomas; para lograrlo se considera que el primer paso sería que el Estado asuma el control de los presupuestos de estas entidades, el cual debe ser muy restrictivo, en los que la congelación de las remuneraciones de esas entidades juega un papel fundamental, caso contrario la homologación sería una quimera.

Es imperativo que dentro del sector público exista estándares justos de trabajo, en los que se determine que a los servidores públicos de cualquier Ministerio, no se les puede pagar una remuneración a un nivel más bajo que el que se paga a los funcionarios de las entidades autónomas, en razón de que realizan un trabajo relativamente equivalente, con lo que cumpliríamos el principio universal *“a igual trabajo igual remuneración”*. Específicamente, si el empleo requiere habilidades, esfuerzos y responsabilidades iguales, y se desempeña en condiciones de trabajo similares, los empleados de todas las instituciones del Estado deben recibir una remuneración similar y no como sucede en la actualidad, donde se determinaría una práctica de empleo ilegal con una entidad que mantenga discrimines salariales, debiéndose todos a un mismo patrono, el Estado, hecho que se encuentra prohibido en nuestra Carta Magna, la cual dispone en el numeral 3 de su artículo 23 que el Estado reconoce y garantiza *“La igualdad ante la Ley. Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social...”*.

Adalberto Chiavenato, en su obra Administración de Recursos Humanos, manifiesta lo siguiente: *“Cuando hay iniquidad, la persona experimenta un sentimiento de injusticia y de insatisfacción, que aumenta en la medida en que crece la iniquidad. Existe iniquidad cuando la persona se siente subpagada o sobrepagada. Si el salario está por encima o por debajo de lo que el empleado considera justo para su trabajo, esto da como resultado una tensión. Si el salario está muy por debajo, genera disgusto; y si está muy por encima, ocasiona culpa.”*³⁵

En el sector público la necesidad de equidad es quizá el factor más importante en la determinación de las remuneraciones mensuales unificadas, ya que en materia remunerativa existen dos tipos de equidad que se tendrá que considerar: equidad externa e interna. Externamente, o en el sector privado, las remuneraciones deben compararse favorablemente con los de

³⁵ Chiavenato Adalberto, Administración de Recursos Humanos, Segunda Edición, 1997, P. 298

otras organizaciones o se tendrán dificultades para atraer y retener a empleados calificados. Mientras que en la administración del Estado, las remuneraciones mensuales unificadas, deben también ser equitativas a nivel interno en cuanto a que todos los dignatarios, funcionarios, empleados y demás servidores públicos, deben ver su remuneración equitativa de acuerdo con lo que se paga a los funcionarios de otras entidades autónomas.

Para Susan Rose-Ackerman, ex funcionaria del Banco Mundial, algunos países en vías de desarrollo tienen a sus funcionarios muy mal pagados, ya que los salarios han caído en muchos países en relación no sólo con los salarios del sector privado, sino también con los sueldos de los funcionarios en el pasado. Si los sueldos del sector público son muy bajos, la corrupción se convierte en una estrategia de supervivencia, y el aumento de sueldos reduce el valor de aceptar sobornos, pero no puede reducir el valor a cero, ya que un sueldo alto puede simplemente aumentar la cuantía del soborno que el funcionarios puede pedir, por lo que se debe ser cuidadoso en no exagerar la disparidad entre el sector público y el privado.³⁶

Dentro de la administración del Estado el servidor público cumple un rol fundamental, por lo que tiene deberes, responsabilidades, prohibiciones y derechos, atendiendo a lo cual se debe mantener una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia, la misma que debe ser razonable en función de sus labores y responsabilidades, y sobre todo le evite caer en las redes de la corrupción.

En consecuencia, es imprescindible la reforma Constitucional y Legal, a fin de que exista una sola agrupación de puestos similares en grados de remuneración generales para todos quienes laboran en las instituciones del estado previstas en el artículo 118 de la Constitución Política de la República y que no sea solo para quienes laboran en la Función Ejecutiva, como es en la actualidad.

³⁶ Rose-Ackerman Susan, La Corrupción y los Gobiernos, Causas, consecuencias y reforma, febrero 2001.

3.6. Doble remuneración y pluriempleo

Dentro de la administración pública ecuatoriana una de las formas de beneficiarse económicamente, con el consecuente aumento del gasto corriente en el Presupuesto del Estado, es el caso de un sinnúmero de funcionarios que dictan clases en centros de educación superior, y en otros casos conforme a la relación de amistad y compadrazgo que mantienen con las autoridades nominadoras y de recursos humanos, se les autoriza inclusive dar clases, más de las dos horas permitidas por la ley, es más, a dar clases en centros educativos que no son parte del sistema de educación superior; funcionarios que así se aprovechan de los fondos públicos, percibiendo doble remuneración, razón necesaria para analizar la situación de estos servidores.

El artículo 125 de nuestra Carta Fundamental estipula que *“Nadie desempeñará más de un cargo público. Sin embargo, los docentes universitarios podrán ejercer la cátedra si su horario lo permite.”* Norma concordante con lo previsto en el artículo 12 de la LOSCCA que dispone que ningún ciudadano puede desempeñar al mismo tiempo más de un cargo público, sea que se encuentre ejerciendo alguna dignidad por votación popular o cualquier otra función pública. Se exceptúan expresamente de esta prohibición a los docentes de institutos de educación superior, debidamente reconocidos por el Consejo Nacional de Educación Superior CONESUP, que además de una función pública pueden ejercer exclusivamente la cátedra universitaria si su horario lo permite, disposiciones legales que a pesar de estar vigentes no se cumplen.

La prohibición del pluriempleo y de percibir dos remuneraciones, además se encuentra prevista en el artículo 123 de la LOSCCA, en la que se prevé que a ningún título, ni aún el de contrato, comisión u honorarios, ninguna autoridad, funcionario, servidor o trabajador percibirá dos remuneraciones provenientes de funciones, puestos o empleos desempeñados en las entidades y organismos contemplados en el artículo 101 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Se exceptúan de esta regla, los honorarios y otros emolumentos que perciban los servidores y trabajadores que por sus conocimientos o experiencias, sean requeridos a colaborar en programas de capacitación en calidad de organizadores, profesores, instructores o facilitadores, siempre que tales programas sean desarrollados o auspiciados por una entidad u organismo de los contemplados en el artículo 101 de la Ley, siempre que existan disponibilidades presupuestarias y las labores se realicen fuera de la jornada ordinaria de trabajo, en su defecto, si se realizan dentro de la jornada de trabajo el servidor estará obligado a compensar con las correspondientes horas de trabajo.

Si bien es cierto que existe la prohibición del pluriempleo dentro de la administración pública, podemos ver que la misma no se cumple, ya que varios funcionarios, servidores e inclusive contratados ocasionalmente, mantienen relaciones de trabajo con otros organismos del sector público, entre otras, Juntas Parroquiales, Gobiernos Provinciales y Municipales y demás entidades autónomas, para ello en forma ilegal inclusive proceden con estos organismos a suscribir contratos al amparo del Código Civil o de la Ley de Consultoría; contratos en los que se estipula el pago de honorarios profesionales y a la vez en sus instituciones perciben la remuneración mensual unificada conforme a la escala que les corresponda. Para dichas labores “extras” se indica que las realizan fuera de las horas laborables, hecho repudiable, ya que en muchos de los casos, por la naturaleza de sus funciones, utilizan información reservada o privilegiada institucional, para favorecer a las instituciones contratantes. Todo esto se configuraría como actos de corrupción, sin embargo de lo cual conocemos que ningún funcionario o servidor público, ha sido sancionado por estos hechos que se encuentran reñidos con la normatividad jurídica vigente. Estos hechos repudiables van en detrimento de los intereses generales, con el consecuente gasto corriente que ello implica, el cual lo terminamos pagando todos los ciudadanos. En consecuencia es necesaria una reforma legal en este sentido, a fin de sancionar con la destitución del cargo a los servidores del Estado que se encuentren en este tipo de trasgresiones legales y que utilicen información privilegiada de la administración para beneficio propio.

CAPITULO IV

ESCALAS REMUNERATIVAS EN EL SECTOR PUBLICO

4.1. Escalas salariales vigentes en el Sector Público Ecuatoriano.

Dentro de nuestro sector público, en ningún momento ha existido la intención de incorporar un sistema técnico de administración de las remuneraciones, a pesar de que en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, se dan lineamientos generales que permitirían establecer un sistema de remuneraciones eficiente.

En la administración pública ecuatoriana no ha existido un solo sistema de remuneraciones que rija a todo el sector público, es decir a todas las entidades y organismos previstos en el artículo 118 de la Constitución Política de la República, por lo que es imperativo una reforma Constitucional y legal en este sentido. Con la expedición de la LOSCCA únicamente se procedió a unificar todos los componentes remunerativos en uno solo conocido como la Remuneración Mensual Unificada, y se inició un proceso de homologación salarial dentro de las instituciones que conforman el Gobierno Central, es decir de todos los Ministerios y entidades adscritas y dependientes, el mismo que, según los directivos de la SENRES, terminaría en el 2009.

En definitiva, el sistema remunerativo en nuestro país no ha sido manejado en forma técnica, ya que las entidades y organismos autónomas, gracias a las coyunturas políticas con los gobiernos de turno, han conseguido un sinnúmero de beneficios, económicos y sociales, manteniendo sus propios sistemas remunerativos, ocasionando que dentro del Estado sea un caos el manejo remunerativo.

En el artículo 111 de la LOSCCA se dispone que la escala de remuneraciones mensuales unificadas y los niveles estructurales de los puestos deben ser aprobados mediante resolución expedida por la Secretaria Nacional Técnica de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector

Público, SENRES; previo a su expedición debe contarse con el dictamen técnico presupuestario del Ministerio de Economía y Finanzas, de conformidad a lo previsto en el literal c) del artículo 135 de la Ley ibídem.

Dentro de las competencias de la Secretaría Nacional Técnica de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, previstas en el artículo 54 de la LOSCCA, se dispone que tendrá entre otras, la siguiente atribución: *“g) Determinar, evaluar y controlar la aplicación de las políticas y normas remunerativas del sector público, así como establecer mediante resoluciones de carácter obligatorio para todas las instituciones públicas reguladas por esta Ley, el cumplimiento de dichas políticas.”* A continuación exponemos las remuneraciones que rigieron y rigen “solamente para el Gobierno Central” desde el 2005 hasta la presente fecha:

CUADRO No. 1
ESCALA DE REMUNERACIONES MENSUALES UNIFICADAS

Grupo Ocupacional	Grado	RMU 2005	RMU 2006	RMU 2007
Auxiliar de Servicios	1	335	350	395
Asistente Administrativo A	2	350	368	415
Asistente Administrativo B	3	374	393	439
Asistente Administrativo C	4	398	418	468
Técnico A	5	428	452	500
Técnico B	6	466	492	545
Preprofesional ³⁷	7	509		
Profesional	7		537	595
Profesional 1	8	560	596	660
Profesional 2	9	620	660	725
Profesional 3	10	689	734	800
Profesional 4	11	770	820	895

³⁷ El puesto de Preprofesional fue sustituido por el de Profesional, pero consta en el mismo grado, Resolución SENRES-2006-000081 publicada en el Registro Oficial No. 287 de 8 de junio del 2006.

Profesional 5	12	866	935	1.022
Profesional 6	13	979	1.092	1.215
Director Técnico de Área	14	1.103	1.230	1.340

FUENTE: Resoluciones SENRES Nros. 054, 000081 y 000048³⁸

ELABORACION: Patricio Calderón.

Como podemos observar en el cuadro anterior, a partir del año 2005 se expidió la primera escala remunerativa por parte de la SENRES, de ahí para adelante en forma anual ha expedido las resoluciones que contienen las remuneraciones mensuales unificadas para los diferentes grados de servidores que laboran en el sector público.

Esta escala rige únicamente para la Función Ejecutiva, ya que las Funciones Legislativa, Judicial, las entidades descentralizadas, Banco Central, y demás Entidades Financieras gubernamentales, Organismos de Control, como la Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Superintendencias de Compañías, Bancos y Telecomunicaciones, etc., continúan manteniendo sus propias escalas de remuneraciones, es decir que las disposiciones de la LOSCCA, continúan siendo inobservadas.

Además existen instituciones públicas que por diferentes circunstancias (o por su capacidad de “maniobra”), no se encuentran al amparo de esta Ley, hecho que considero un error, ya que en la misma Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, expresamente en el artículo 5 las excluye del servicio civil; entre otras, mencionamos a las siguientes: Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas, funcionarios del servicio exterior, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, igualmente mantienen sus escalas propias, las mismas que son ostensiblemente más altas, de las contenidas en la escala antes descrita, consagrando con esto discrimenes enormes entre servidores públicos, que tienen un solo patrono: el Estado.

³⁸ Resolución No. SENRES-2007-000048, de 29 de junio del 2007, vigente para el 2007,

Mediante Resolución No. SENRES-2007-007, publicada en el Registro Oficial No. 19, de 9 de febrero del 2007, se expidió la escala de remuneraciones mensual unificada para los dignatarios, autoridades y funcionarios que ocupen puestos a tiempo completo, comprendidos en el nivel jerárquico superior. A continuación hacemos constar la escala que fue derogada mediante la Resolución No. SENRES-2007-007, la cual debía regir del 2004 al 2009, fecha en la cual supuestamente terminaría la unificación y homologación salarial.

CUADRO No. 2
ESCALA DE REMUNERACIONES DEL NIVEL JERARQUICO SUPERIOR

PUESTO	GRADOS	RMU. 2004-2009	RMU. VIGENTE
Presidente de la República	9	8.000	4.250
Vicepresidente República	8	6.680	4.200
Ministro de Estado	7	5.560	4.150
Subsecretario General	6	4.670	4.100
Subsecretario de Estado	5	3.885	3.750
Subsecretario Regional	4	3.220	3.220
Director Ejecutivo CONADIS	3	2.700	2.700
Director Registro Civil	2	2.250	2.250
Director Sist. Bibliotecas	1	1.850	1.850

FUENTE: Resoluciones SENRES No. 2004-000081, SENRES-No.2004-000174 y SENRES No. 20007-007, publicadas en los Registros Oficiales Nos. 374 de 9 de julio del 2007, 460, de 12 de noviembre del 2004 y 19 de 9 de febrero del 2007, respectivamente.

ELABORACIÓN: Patricio Calderón.

La escala vigente se expidió en consideración a que mediante Decreto Ejecutivo No. 003 de 15 de enero del 2007, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 8, de 25 de enero del 2007, el actual Mandatario, procedió a determinar la remuneración mensual unificada.

Es necesario indicar que en esta escala se encuentran incluidos todos los cargos de libre nombramiento y remoción, previstos en el literal b) del artículo

92 de la LOSCCA, por lo que a manera de ejemplo incluimos en la columna correspondiente al puesto los cargos más representativos, con excepción de los grados 8 y 9. Posteriormente se han ido incorporando a la escala de remuneraciones del nivel jerárquico superior varios puestos que de conformidad al estudio y dictamen de la SENRES y del Ministerio de Economía y Finanzas, cumplan con las características y requisitos para ser considerados dentro de ese nivel, razón por la cual han proliferado la expedición de resoluciones, con el afán de favorecer a los colaboradores de los gobiernos de turno, creando nuevamente una nueva distorsión salarial dentro del sector público.

De conformidad a lo previsto en el inciso segundo de la Primera Disposición General de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público *“Ningún servidor trabajador de las entidades y organismos previstos en el Art. 101 de esta Ley, así como ninguna persona que preste sus servicios a dichas entidades bajo cualquier concepto, podrá percibir una remuneración mensual superior o igual a la del Presidente de la República”*.

Supuestamente esta reducción de las remuneraciones del nivel jerárquico superior se la realizó con el afán de mantener vigentes los principios de austeridad y restricción del gasto como una forma responsable de administración, así como para racionalizar el sistema remunerativo, sobre la base de que la remuneración mensual unificada de los puestos del nivel jerárquico superior de las instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado, no podrá ser igual o superior a la remuneración mensual unificada del Presidente de la República. Algo que, como vemos en la escala antes descrita, la rebaja afecta únicamente al Presidente y Vicepresidente de la República, ya que de los grados 7 al 5 la rebaja es ínfima y de las escalas 4 a la 1 se mantienen las mismas remuneraciones de la Resolución SENRES-2004-00174. Por esto podemos considerar que no existe ninguna austeridad real, más aún, cuando el actual Gobierno ha creado varias Instituciones Públicas, como son 9 Ministerios, 6 Ministerios Coordinadores y varias

Subsecretarías cuyos titulares tienen la categoría de Ministros de Estado, sin olvidarnos del “Súper Ministerio del Litoral”.

De conformidad con lo que dispone la resolución SENRES No. 2004-000081, publicada en el Registro Oficial No. 374, de 9 de julio del 2004, el puesto de Asesor de Ministro se encuentra en el grado 4, con una remuneración mensual unificada de USD \$ 3.220, por lo que en los diferentes Ministerios proliferó la contratación de una infinidad de asesores, quienes pululaban por las instituciones públicas. De la gran mayoría de ellos se desconoce que actividades cumplen, viéndoseles únicamente a fin del mes, configurándose nuevamente los casos conocidos dentro de la administración como el “piponasgo”, fuente de muchos actos de corrupción dentro de la administración pública. A fin de corregir estas viejas prácticas de pago a favores políticos y de campaña electoral, el actual Gobierno se ha visto en la necesidad de racionalizar la estructura de los puestos de asesores, para determinados niveles jerárquicos. En tal consideración la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, como ente rector de los recursos humanos de la administración pública, mediante Resolución SENRES-2007-000032, de 30 de mayo del 2007, resolvió incorporar en la escala de remuneraciones mensuales unificadas del nivel jerárquico superior, publicada en el Registro Oficial No. 374 antes citado, las clases de puestos enumerados a continuación, en la que se determina igualmente cuantos asesores deben existir especificándose además los requisitos o perfiles profesionales mínimos que deben demostrar, previo a la calificación de Asesores por parte de la SENRES. Igualmente se deberá contar con la certificación de la disponibilidad presupuestaria por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, y las Unidades de Administración de Recursos Humanos UARHs, remitirán a la SENRES el informe técnico justificando la necesidad de estos puestos y la descripción de funciones, certificando la valoración de los factores determinados en la Resolución SENRES-2007-000032

CUADRO No. 3

**ESCALA DE REMUNERACIONES MENSUAL UNIFICADA DEL NIVEL
JERARQUICO SUPERIOR DE ASESORES.**

GRADO	CLASE DE <i>PUESTO</i>	AUTORIDADES DEL NIVEL JERARQUICO SUPERIOR	RMU	MAXIMO ASESORES POR AUTORIDAD
5	Asesor 1	Presidente de la República Vicepresidente de la República	3.750	
4	Asesor 2	Ministros de Estado Autoridades del grado 7	3.220	
3	Asesor 3	Autoridades del grado 6	2.700	2
1	Asesor 4	Autoridades de los grados 4 y 5	2.250	1

FUENTE: Resolución No. SENRES-2007-000032 de 30 de mayo del 2007 y Resolución SENRES-2007-007 publicada en el Registro Oficial No. 19, de 9 de febrero del 2007.

ELABORACION: Patricio Calderón

Es necesario tener en cuenta que en la Resolución No. SENRES-2007-000032 para el caso del Presidente y del Vicepresidente no se pone un límite de asesores con los que pueden contar, igualmente para los Ministros de Estado, por lo que en algunos Ministerios se continúa abusando en la contratación de Asesores Ministeriales, sin que exista ningún justificativo técnico para su contratación, manteniendo la vieja práctica de despilfarro de los recursos públicos. En cuanto se refiere a los funcionarios ubicados en los grados 4, 5 y 6, correspondientes a Subsecretarios Regionales, Subsecretarios de Estado y Subsecretarios Generales, respectivamente, es muy acertado haber puesto el límite de asesores que consta en dicha resolución.

4.2. Incumplimiento por parte de las entidades autónomas de la LOSCCA

Si bien es cierto que la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, en su Libro Segundo, artículo 101, dentro del ámbito de

competencia estipula que las disposiciones de ese Libro son de aplicación obligatoria en todas las instituciones, entidades y organismos del sector público determinadas en el artículo 118 de la Constitución Política de la República, incluidos todos los organismos y dependencias del gobierno central, excluyendo únicamente el personal docente e investigadores universitarios, técnico-docente, profesional y directivo que estén sujetos a la Ley de Educación Superior, Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional; y funcionarios y servidores de las Funciones Legislativa y Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de tránsito del Guayas y funcionarios del servicio exterior que se encuentran en funciones fuera del país, miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que se rigen por sus propias leyes, estos servidores se encuentran excluidos del servicio civil ecuatoriano conforme lo dispone la Ley ibíden en su Art. 5.

El artículo 134 de la LOSCCA prevé que la Secretaría Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público; el Ministerio de Economía y Finanzas; el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos; y, la Contraloría General del Estado, en el ámbito de sus competencias, son los organismos de gestión, regulación y control de las remuneraciones de los dignatarios, funcionarios, servidores y trabajadores de las entidades y organismos del sector público.

En el mismo instrumento legal se dispone que las autoridades nominadoras de las entidades y organismos previstos en el artículo 101 de la LOSCCA, que comprometieren recursos de carácter económico relacionados con gastos de personal, al margen de las políticas y resoluciones emitidas por la SENRES, serán destituidas y responsables personal y pecuniariamente, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales a las que hubiere lugar. Será nulo cualquier decreto, acuerdo o resolución que viole esta norma, además que las entidades ejercerán el derecho de repetición en contra de los funcionarios declarados responsables.

La Décima Disposición General de la LOSCCA prescribe: *“A partir de la promulgación de la presente Ley, prohíbese en las instituciones y entidades previstas en los artículos 3 y 101, por cualquier mecanismo, modo o circunstancia, la creación o establecimiento de asignaciones complementarias, compensaciones salariales, beneficios adicionales o bonificaciones especiales, en general cualquier tipo de erogación adicional a lo previsto en este cuerpo legal.”* Norma concordante con la Disposición Transitoria Tercera de la misma Ley.

A partir del 6 de octubre del 2003, fecha de vigencia de la LOSCCA, se encontraba prohibido el incremento de las remuneraciones del sector público bajo cualquier concepto, sin embargo de lo cual, haciendo caso omiso a las disposiciones de la Ley Orgánica y de las resoluciones del CONAREM, las entidades autónomas han continuado incrementándose en forma semestral o anual sus remuneraciones, ampliando con esto la brecha entre sus servidores y los del gobierno central, sin que exista hasta el momento determinación de responsabilidades por estos hechos por parte de la Contraloría General del Estado. ¿Será acaso porque esta institución es una de las privilegiadas que dispone de autonomía administrativa y financiera para el manejo de los recursos humanos, por lo que en contubernio con la Procuraduría General del Estado, otra entidad autónoma, han contribuido para que la Ley Orgánica en materia de remuneraciones sea prácticamente letra muerta? Más aún cuando el Abogado del Estado, atendiendo a varias consultas efectuadas por la entidades autónomas, las mismas que tienen el carácter de vinculantes, ha manifestado que dichos organismos tienen facultad legal para expedir sus propios sistemas de clasificación de puestos y sus propios sistemas de remuneraciones, en aplicación a la autonomía administrativa, presupuestaria y financiera contemplada en la Constitución Política de la República y en sus respectivas leyes orgánicas, por lo que las Resoluciones emitidas por la SENRES, son inaplicables para dichos organismos, en función de la prevalencia de la Constitución .

Con todo esto quedan en evidencia los abusos e iniquidades existentes en el sector público ecuatoriano, además que se siguen consagrando los reinos

privilegiados de determinadas instituciones autónomas, en varias de las cuales siguen existiendo varios funcionarios que ganan más que el Presidente de la República.

El Abogado del Estado al ser consultado ¿Si a partir de la vigencia de la LOSCCA, las entidades y organismos del sector público, en estricta aplicación del invocado Art. 120 de la LOSCCA, podrían incrementar las remuneraciones de los puestos “ya existentes” de sus servidores?, contestó: *“El artículo 120 de la LOSCCA, efectivamente prevé la factibilidad del aumento de las remuneración de los puestos ya existentes en el sector público; no obstante, dicha norma condiciona su aplicación a que los referidos incrementos de remuneraciones se sometan a las normas presupuestarias vigentes sobre la materia; es decir, que el aumento no podrá ser aplicado si no existe la disponibilidad efectiva de fondos en la respectiva partida del presupuesto institucional de que se trate. Lo señalado, es aplicable, asimismo, para el caso de que las entidades y organismos del sector público que hayan efectuado la nivelación o equiparación remunerativa de los puestos, para cumplir lo contemplado en el artículo 113 de la Ley Orgánica citada ut supra que recoge el principio universal del trabajo: “...a igual trabajo corresponde igual remuneración”. La Procuraduría General del Estado se ha pronunciado reiteradamente sobre este asunto”*.³⁹

Ante esto el Diputado Andrés Páez, denunció ante los medios de comunicación del país que, ¿Si es procedente que un simple acto administrativo, como es el incrementar el presupuesto de una institución del Estado, puede estar por sobre el contenido de una Ley Orgánica, que prohíbe aumentos salariales? Además, conminó al Contralor General del Estado que responda si existe alguna norma que posibilite a las entidades autónomas colocarse al margen de las disposiciones de dicha ley; y, si el incremento de un presupuesto institucional puede servir de base para encubrir un aumento de cualquier tipo.

³⁹ Oficio PGE 28586 de 16 de octubre del 2006, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 9 de febrero del 2007.

Páez aseveró que en el caso de Genaro Peña, a esa fecha Contralor Subrogante, fue llamado para que detalle los resultados de las investigaciones realizadas a la empresa Andinatel, pues desde hace más de ocho meses el Contralor se comprometió a realizar una auditoria de las remuneraciones de los entes autónomos, para lo cual le remitió la documentación de los mega sueldos y dobles indemnizaciones que habrían recibido algunos burócratas. Además deberá indicar las razones por las cuales ha retardado la entrega de dichos informes, así como las acciones que ha adoptado y tomará para frenar los abusos relacionados con los incrementos salariales en la denominada “burocracia dorada”.⁴⁰

De lo que sabemos hasta la fecha no existe ningún informe a exámenes especiales de la Contraloría General del Estado, determinando responsabilidades administrativas, civiles y o penales, por el incumplimiento de la LOSCCA, peor aún se conoce que se hayan aplicado las sanciones prevista en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

El ex Contralor General del Estado Genaro Peña, en su comparecencia al seno de la Comisión de lo Laboral y Social del H. Congreso Nacional aseguró que aún no tiene un resultado final del examen especial practicado en ANDINATEL, por cuanto sus autoridades, en principio, se resistían a la acción de control y fiscalización por parte de la Contraloría, lo que llevó a que demore su investigación por el lapso de seis meses y se den sanciones al Presidente Ejecutivo por la posición inflexible y negativa de los personeros quienes afirmaban que son una institución privada. Y que de las actividades y acciones de control se obtuvieron los siguientes resultados: en 11 entidades no se cumple la normativa (Superintendencia de Bancos; Comisión Anticorrupción; Procuraduría, Petroecuador y sus filiales; Banco Ecuatoriano de la Vivienda; Casa de la Cultura; Operación Rescate Infantil (ORI); Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE); Servicio de Rentas Internas; Consejo Nacional de Tránsito; Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas); en seis

⁴⁰ El miércoles 20 de diciembre: Procurador y Contralor explicarán megasueldos en instituciones autónomas, jvelasquez@congreso.gov.ec

todavía se están ejecutando exámenes (IESS, Fondo de Solidaridad, Andinatel, entre otros).

Como se puede ver la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, no ha cumplido el objetivo para el cual fue creada, esto es la racionalización y equiparación de las remuneraciones en el sector público, ya que varias instituciones prevaleciéndose de su autonomía, han continúan abusando de los recursos públicos aumentándose sus remuneraciones indiscriminadamente, por lo que hay que poner un límite a estos abusos, y recordar que la discrecionalidad no significa arbitrariedad, siendo urgente que en la Asamblea Constituyente se ponga fin a estos privilegios, ya que una de las características de la Ley, es su generalidad y proporcionalidad.

4.3. Estructura del Sector Público Ecuatoriano.

La vigente Constitución Política de la República del Ecuador, en su artículo 118 dispone: *“Son instituciones del Estado:*

1. *Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial;*
2. *Los organismos electorales;*
3. *Los organismos de control y regulación;*
4. *Las instituciones que integran el régimen seccional autónomo;*
5. *Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y,*
6. *Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.*

Estos organismos y entidades integran el sector público.”

El Sector Público es el conjunto de todos los organismos del Estado y se divide en dos grandes grupos principales, que son las instituciones no financieras y las financieras.

A continuación exponemos la clasificación del sector público realizada por el Banco Central del Ecuador, según la metodología de las finanzas públicas de uso internacional. Esta clasificación incluye una muestra que comprende alrededor del 95% de todas las instituciones públicas y es el sustento técnico para la programación fiscal, su seguimiento y la adopción de decisiones por parte de las autoridades económicas.⁴¹

4.3.1. SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF)

Gobierno Central:

- Función Ejecutiva, la misma que comprende la Presidencia y Vicepresidencia de la República; Semplades, todos los Ministerios y entidades adscritas a éstos.
- La Función Legislativa, dentro de la que se encuentran el Congreso Nacional, La Biblioteca y el Parlamento Andino.
- La Función Judicial, integrada por la Corte Suprema de Justicia; Tribunales y Juzgados; y las Cortes de Justicia Militar y Policial.
- El Tribunal Supremo Electoral (TSE)
- El Tribunal Constitucional (TC); y ,
- Los programas Nacionales, como por ejemplo el Programa de Manejo de Recursos Costeros.

Resto de Entidades del Sector Público:

- El Banco del Estado (BEDE);
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social;
- Los Gobiernos Locales, comprendidos por los 219 Municipios existentes, los Consejos Provinciales, y el Instituto Nacional Galápagos (Ingala);
- Las Universidades;
- Las Autoridades Portuarias, comprendidas por las de Puerto Bolívar, Manta, Guayaquil y Esmeraldas;
- El Fondo de Solidaridad (FS);

⁴¹ Cartillas educativas sobre macroeconomía No. 3, El Sector Público, Observatorio de la Política Fiscal.

- Otras residuales, en la que se comprenden a la Junta de Beneficencia de Guayaquil, Junta de Recursos Hidráulicos, la Junta de Defensa Nacional.

Empresas Públicas no Financieras:

- Petroecuador, conformado por sus filiales: Petrocomercial; Petroproducción y Petroindustrial;
- Empresa de Ferrocarriles del Estado (ENFE);
- Flota Petrolera ecuatoriana (FLOPEC);
- TAME;
- Empresas Menores, en las que se encuentran comprendidas las Empresas Municipales.

4.3.2. SECTOR PÚBLICO FINANCIERO (SPF)

- Banco Central del Ecuador (BC);
- Corporación Financiera Nacional (CFN);
- Banco Nacional de Fomento (BNF);
- Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV).

Dentro de la presente clasificación no se por qué el Banco Central, no toma en cuenta a las entidades autónomas y descentralizadas que son considerados como organismos de control y regulación, como es el caso de la Contraloría y Procuraduría General del Estado, la Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción, Superintendencia de Telecomunicaciones, Ministerio Público, Superintendencia de Compañías, Superintendencia de Bancos y Seguros, y otros organismos. ¿Será acaso porque estas y otras instituciones son las beneficiarias de los megasueldos del sector público?

Igualmente dentro de la clasificación antes descrita no se ha tomado en cuenta a otros organismos estatales como son: Tribunal Supremo Electoral y sus Tribunales Provinciales, Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (CONARTEL), Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), Defensoría del Pueblo y sus Defensorías Provinciales y Tribunal Constitucional. Dentro del Sector Público Financiero, tampoco se nombran al

Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE), a la Agencia de Garantías y Depósitos (AGD), y a la Corporación Financiera Nacional (AGD) y un sinnúmero de entidades autónomas y dependientes.

Dentro de las atribuciones y deberes del Presidente de la República, consta la de dirigir la administración Pública y expedir las normas necesarias para regular la integración, organización y procedimientos de la Función Ejecutiva. El actual Primer Mandatario, al asumir el mando el 15 de enero del 2007, en unos casos ha dividido las funciones de los 15 Ministerios que existían y en otros ha creado nuevos, por esto, a la fecha contamos con las siguientes Ministerios:

1. Ministerio de Ambiente;
2. Ministerio de Trabajo y Empleo;
3. Ministerio de Economía y Finanzas;
4. Ministerio de Agricultura y Pesca;
5. Ministerio de Transporte y Obras Públicas (Decreto Ejecutivo No. 8, R.O. No. 18 de 8 de febrero del 2007);
6. Ministerio de Gobierno y Policía;
7. Ministerio de Electricidad y Energía Renovable;
8. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración;
9. Ministerio de Cultura (Decreto Ejecutivo No. 5, R.O. No. 22, de 14 de febrero del 2007);
10. Ministerio de Salud Pública;
11. Ministerio de Turismo;
12. Ministerio de Industrias y Competitividad;
13. Ministerio de Inclusión Económica y Social (Decreto Ejecutivo No. 580, publicado en el S.R.O. 158, de 29 de agosto del 2007);
14. Ministerio de Educación;
15. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda;
16. Ministerio de Defensa Nacional;
17. Ministerio del Migrante;
18. Ministerio del Deporte (Decreto Ejecutivo No. 6, R.O. No. 22, de 14 de febrero del 2007);

19. Ministerio de Minas y Petróleos; y,

20. Ministerio del Litoral (Decreto Ejecutivo No. 494 R.O. 144 de 8 de agosto del 2007)

Mediante Decreto Ejecutivo No. 117-A de 15 de febrero del 2007, publicado en el Registro Oficial No. 33, de 5 de marzo del 2007, también crea los Ministerios de Coordinación, los cuales están adscritos a la Presidencia de la República, y funcionan con cargo al presupuesto de la Presidencia. Dentro de sus funciones constan las de concertar las políticas y acciones que adopten las diferentes instituciones que integran sus áreas de trabajo, de tal manera que las políticas y acciones que ejecuten las instituciones de sus respectivas áreas de trabajo, no sean tomadas prescindiendo de otras instituciones que deban intervenir según el ámbito de las políticas o acciones que se adopten. Estos Ministerios son los siguientes:

1. Ministerio de Coordinación de la Producción;
2. Ministerio de Coordinación de la Política Económica;
3. Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social;
4. Ministerio de Coordinación de la Seguridad Interna y Externa;
5. Ministerio de Coordinación de Patrimonio Natural y Cultural; y,
6. Ministerio de Coordinación de la Política.

Al referirse a las áreas de trabajo, procede a delimitar las competencias de cada uno de los Ministerios Coordinadores de la siguiente forma:

El Ministro Coordinador de la Producción concertará las políticas y las acciones, que en el área productiva adopten las siguientes instituciones: Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Industrias y Competitividad, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Turismo, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Corporación Financiera Nacional, Banco Ecuatoriano de Desarrollo, Banco Nacional de Fomento, Corporación Aduanera Ecuatoriana, Consejo Nacional para la Reactivación de la Producción y la Competitividad, Fondo de Solidaridad y Servicio de Rentas Internas.

El Ministro Coordinador de la Política Económica concertará las políticas y las acciones, que en el área económica adopten las siguientes instituciones: Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Banco Ecuatoriano de Desarrollo, Corporación Aduanera Ecuatoriana, Corporación Financiera Nacional, Servicio de Rentas Internas, Agencia de Garantía y Depósitos y Banco Nacional de Fomento.

El Ministro Coordinador de Desarrollo Social concertará las políticas y las acciones, que en el área social adopten las siguientes instituciones: Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y becas, banco Ecuatoriano de la Vivienda, y Ministerio de Economía y Finanzas.

El Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa concertará las políticas y las acciones, que en seguridad interna y externa adopten las siguientes instituciones: Ministerio de Gobierno y Policía, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa, Secretaría General de la Administración Pública.

El Ministro Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural concertará las políticas y las acciones, que en el área de capital intangible adopten las siguientes instituciones: Ministerio de Cultura, Ministerio de Deporte, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Turismo, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud.

El Ministro Coordinador de la Política concertará las políticas y acciones que adopten las siguientes instituciones: Ministerio de Gobierno y Policía, Secretaría General de la Administración Pública, Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República, Secretaría General de Comunicación, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

En el Decreto Ejecutivo antes mencionado igualmente se procede a sustituir el Frente Social, y el Consejo Ampliado del Frente Social, creados mediante Decreto Ejecutivo No. 614, publicado en el Registro Oficial No. 134, de 3 de agosto del 2003, disponiendo que sus atribuciones pasen al Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

La creación de los nuevos ministerios así como de los ministerios coordinadores, si bien es cierto, permitiría lograr una administración más eficiente y eficaz de la cosa pública, no es menos cierto, que ha conllevado a la creación de nuevas partidas presupuestarias, con lo cual se sigue incrementando la burocracia y por ende la masa salarial dentro del Presupuesto General del Estado. Y a decir de los informes de prensa, en el presente Gobierno han ingresado a laborar al sector público más de 1.800 personas, hecho que es contraproducente en razón de que siempre se habla del tamaño obeso del Estado. De seguir ingresando más servidores, con el paso del tiempo la carga fiscal será muy fuerte y esperemos no llegar a la penosa situación de que no existan los recursos suficientes para el pago de las remuneraciones de los servidores públicos. Lo más racional y eficiente -y por supuesto no político- habría sido lograr una racionalización de los recursos humanos del sector público, es decir de las instituciones en las que exista demasiado personal, acorde a los perfiles profesionales necesarios, trasladar definitivamente esas partidas presupuestarias a los nuevos ministerios, con lo cual hubiéramos ahorrado ingentes recursos al fisco. Pero no ha sido así, sino que, como en todos los gobiernos, el ingreso al sector público, no es por la "meritocracia" sino únicamente como pago de los favores políticos de campaña, lo de siempre: en función de la "partidocracia".

4.4. Número de servidores públicos.

De conformidad a las atribuciones que le confiere la LOSCCA a la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, como ente rector de los recursos humanos del sector público, le corresponde administrar el sistema nacional de

información de desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones de los servidores y trabajadores del sector público. Pero al acudir a consultar sobre el total de servidores públicos que laboran tanto en el Gobierno Central, como en las entidades autónomas, nos manifestaron que no disponía de dicha información, en vista de que si bien es cierto que por múltiples ocasiones han solicitado a dichos organismos se envíe la información actualizada respecto al número de servidores públicos de cada régimen laboral, así como sus remuneraciones, no lo han hecho. Ya debería existir algún medio coercitivo a fin de que todas las instituciones del estado remitan su información a dicho organismos, caso contrario, no tendría razón de existir la SENRES, organismo que no cuenta con un inventario real de los recursos humanos del País. Ante lo cual acudimos al Presupuesto General del Estado aprobado para el 2007, el cual en realidad corresponde únicamente al Presupuesto del Gobierno Central, a fin de determinar el número de servidores públicos, en los diferentes regimenes salariales que existen en el sector público; en consecuencia al no existir un presupuesto consolidado que incluya a todas y cada una de las instituciones del Estado previstas en el artículo 118 de la Carta Fundamental, es imperativo, efectuar una reforma constitucional y legal igualmente en ese sentido.

CUADRO No. 4
RESUMEN DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO CENTRAL

SECTORES/REGIMENES	2006	2007
RESUMEN DEL GOBIERNO CENTRAL	303.896	310.412
Ley de Carrera de la Función Legislativa	341	342
Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nac.	113.427	114.615
Ley de Personal de las Fuerzas Armadas	66.193	61.500
Ley de Personal de la Policía Nacional	36.907	40.589
Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	51.188	56.738
Ley de Servicio Exterior	278	296
Ley Orgánica de la Función Judicial	4.916	4.916
Sujetos al Código del Trabajo	18.225	18.470

Servicios Personales por Contrato	12.421	12.842
Otros Regímenes	0	105

NOTAS:

- Sector Legislativo, se incluye a los dignatarios de elección popular (Diputados y Parlamento Andino).
- Sector Administrativo, se incorporó los puestos creados para el SODEM y los que laboran a contrato en el FISE, CONAM y otros.
- Sector Asuntos del Interior, se incluye el personal civil que labora en la Policía Nacional y los nuevos policías graduados.

CUADRO No. 5

**CUADRO DE RECURSOS HUMANOS POR SECTORES
DESCENTRALIZADAS Y AUTONOMAS
DESAGREGADO POR REGIMEN LABORAL**

COD.	SECTORES / REGIMENES	2.006	2.007
04	<u>SECTOR MEDIO AMBIENTE</u>	<u>328</u>	<u>368</u>
	Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	174	174
	Servicios Personales por Contrato	154	194
05	<u>SECTOR ASUNTOS INTERNOS</u>	<u>2.944</u>	<u>2.579</u>
	Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	258	259
	Sujetos al Código del Trabajo	21	21
	Servicios Personales por Contrato	305	191
	Otros Regímenes (Vigilantes C.T.G)	2.360	2.108
06	<u>SECTOR DEFENSA NACIONAL</u>	<u>278</u>	<u>292</u>
	Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	258	262
	Servicios Personales por Contrato	20	30

08	<u>SECTOR FINANZAS</u>	<u>3.760</u>	<u>3.860</u>
	Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	1.629	1.760
	Sujetos al Código del Trabajo	0	4
	Servicios Personales por Contrato	2.131	2.096
09	<u>SECTOR EDUCACION</u>	<u>27.942</u>	<u>28.545</u>
	Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	4.647	2.227
	Sujetos al Código del Trabajo	1.265	989
	Servicios Personales por Contrato	1.749	1.334
	Ley de Educación Superior	19.037	22.751
	Ley de Personal de las Fuerzas Armadas	1.244	1.244
11	<u>SECTOR TRABAJO</u>	<u>19</u>	<u>19</u>
	Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	19	19
12	<u>SECTOR AGROPECUARIO</u>	<u>961</u>	<u>974</u>
	Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	774	756
	Sujetos al Código del Trabajo	187	187
	Servicios Personales por Contrato	0	31
14	<u>SECTOR RECURSOS NATURALES</u>	<u>69</u>	<u>97</u>
	Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	69	97
15	<u>SECTOR INDUSTRIAS Y COMERCIO</u>	<u>97</u>	<u>97</u>
	Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	97	97
17	<u>SECTOR COMUNICACIONES</u>	<u>209</u>	<u>221</u>
	Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	774	756
	Sujetos al Código del Trabajo	3	0
	Servicios Personales por Contrato	19	0
19	<u>SECTOR OTROS ORG. DEL ESTADO</u>	<u>4.813</u>	<u>4.813</u>
	Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	3.620	3.667

	Servicios Personales por Contrato	152	125
	Otros Regimenes	1.041	1.039
17	<u>I ESS</u>	10.803	10.803
	Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	7.461	7.461
	Sujetos al Código del Trabajo	3.342	3.342
	<u>TOTAL ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y AUTONOMAS</u>	<u>52.223</u>	<u>52.686</u>
	Ley de Personal de las Fuerzas Armadas	1.244	1.244
	Ley de Servicio Civil y Carrera administrativa	19.193	17.000
	Ley de Educación Superior	19.037	22.751
	Sujetos al Código del Trabajo	4.818	4.543
	Servicios Personales por Contrato	4.530	4.001
	Otros Regimenes	3.401	3.147

NOTAS:

- Sector Educación, se actualizo los datos de los funcionarios y trabajadores que laboran en las Universidades, según proforma del 2007 y que están sujetos a validación y verificación.
- Sector Trabajo, se incorpora los funcionarios que laboran en el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional.
- Sector Otros Organismos del Estado, se considera los datos del año anterior, toda vez que, instituciones como SRI, Superintendencia de Bancos, Procuraduría General del Estado, IESS, no remiten la información respectiva y se ha incorporado a los funcionarios que laboran en la AGD, CCCC y otras entidades.

Como se puede determinar de la suma del resumen de los recursos humanos que laboran en el Gobierno Central 310.412 más los 52.686 que trabajan en las entidades descentralizadas y autónomas, tenemos un total de 363.098 servidores y trabajadores públicos que laboran en los diferentes regímenes salariales, conforme se detalla en el cuadro siguiente:

CUADRO No. 6

TOTAL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

SECTORES/REGIMENES	2006	2007
TOTAL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO	356.119	363.098
Ley de Carrera de la Función Legislativa	341	342
Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nac.	113.427	114.615
Ley de Personal de las Fuerzas Armadas	67.437	62.744
Ley de Personal de la Policía Nacional	36.907	40.589
Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	70.381	73.738
Ley de Servicio Exterior	278	296
Ley Orgánica de la Función Judicial	4.916	4.916
Ley de Educación Superior	19.037	22.751
Sujetos al Código del Trabajo	23.043	23.013
Servicios Personales por Contrato	16.951	16.842
Otros Regímenes	3.401	3.252

FUENTE: Presupuesto General del Estado Agregado, Cuadro 3.1 Recursos Humanos. Edición Especial, Registro Oficial 856 de 24 de abril del 2007.

ELABORADO POR: Patricio Calderón

NOTA:

- Datos sujetos a reajuste, se está validando la información de las autoridades, funcionarios y trabajadores a nombramiento y contrato fundamentalmente de las Entidades Descentralizadas que no actualizan los datos para ser registrados en el SIPREM y disponer de información en los Distributivos correspondientes.

Consolidado el número de servidores que laboran al amparo de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que consta en el Presupuesto del Gobierno Central y de las entidades descentralizadas, se demuestra que la vigente LOSCCA, no es de aplicación general, ya que es inexplicable que dentro del Presupuesto "General" del Estado, no consten las entidades que disponen de una mal entendida autorización, como es el caso para comenzar de los Organismos de Control como son la Procuraduría y

Contraloría General del Estado, las Superintendencias, Petroecuador, Banco Central del Ecuador, entre otras, por lo que puede decirse que la LOSCCA, no unificará, homologará y eliminará el discrimen existente entre los servidores del Sector Público y más bien, conforme a los pronunciamientos del Procurador General del Estado, se está consolidando y extendiendo la brecha y la iniquidad de las remuneraciones entre quienes trabajan en las instituciones del Estado.

4.5. Gastos de personal o masa salarial

La información que consta en el presente trabajo tiene como fuente varias instituciones y organismos, en razón de que no existe una investigación profunda acerca del tema, ya que como es de conocimiento público, las entidades autónomas, mantienen como un “secreto de estado” el valor real del total de sus remuneraciones, a lo sumo únicamente constan como información los sueldos básicos, más no todos los componentes salariales, sin embargo hemos podido acceder a información que consta en el Congreso Nacional, respecto a estas instituciones.

Dentro del Presupuesto “General del Estado”, el gasto en remuneraciones o más conocido como gasto corriente es un componente importante y significativo, hecho que en forma categórica tiene una fuerte incidencia en la economía nacional. Se debe dejar en claro que los gastos en personal o también conocida como “masa salarial” a la que hace alusión el presente trabajo, solo se refiere a la que consta en el Presupuesto del Gobierno Central, así como a las entidades descentralizadas y autónomas o dependientes del Gobierno Central y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, más no las instituciones conocidas como parte de la “burocracia dorada”.

Como se puede observar en el cuadro No. 7, el gasto en personal por concepto de remuneraciones para el año 2007, asciende a US \$ 3.515.529.287,19, lo cual representa el 23,58 % del Presupuesto General del Estado (en el que constan las entidades mencionadas en el párrafo anterior),

consolidado por grupos, conforme consta en el cuadro No. 8. Es necesario señalar igualmente que del Presupuesto General del Estado correspondiente al 2006, en comparación con el del 2007, en gastos de personal ha existido un incremento del 13.42% y que el mayor incremento presupuestario entre los tres grupos, corresponde al del Gobierno Central, ya que del año 2006 al 2007, existe un incremento del 11% para pago de remuneraciones.

CUADRO No. 7

GASTOS BUROCRACIA

GRUPOS	PRESUPUESTO 2006	PRESUPUESTO 2007	VARIACION	%
Gobierno Central	2.433.748.077,70	2.822.349.396,29	388.601.318,59	11,05%
Entidades Autónomas	571.705.222,35	640.434.075,25	68.728.852,90	1,96%
Seguridad Social	38.293.222,87	52.745.815,65	14.452.592,78	0,41%
TOTAL GASTOS DE PERSONAL	3.043.746.522,92	3.515.529.287,19	471.782.764,27	13,42%

FUENTE: Presupuesto General del Estado

ELABORACION: Patricio Calderón

En el cuadro No. 8 se establecen los presupuestos del Gobierno Central, de las Entidades Autónomas y de la Seguridad Social, el mismo que asciende a la suma de US \$ 14.908.339.358,57 valor del que los gastos en personal para el presente año son de 3.515.529.287,19, lo cual representa el 23,58% del Presupuesto General del Estado, consolidado por grupos.

Los diferentes analistas no toman en cuenta todos estos rubros para sus análisis, sino que únicamente para sus cálculos de porcentajes de gastos en remuneraciones toman en cuenta el valor del Presupuesto del Gobierno Central, esto es: US \$ 9.767.730.362,12 del cual si sacamos el porcentaje correspondiente a la masa salarial del Presupuesto General del Estado, consolidado que es de US \$ 3.515.529.287,19, nos da un porcentaje del 35,99%. Estas cifras de todas maneras determinan que los salarios son el componente con la mayor participación en el gasto del Presupuesto del

Gobierno Central, motivo por el cual los servidores públicos están en la obligación de optimizar los servicios en beneficio de la población usuaria de los servicios estatales.

CUADRO No. 8

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2007 CONSOLIDADO POR GRUPOS

	PRESUPUESTO 2007	GASTOS PERSONAL	%
Presupuesto del Gobierno Central	9.767.730.362,12	2.822.349.396,29	18,93%
Presupuesto de Entidades Autónomas	2.432.363.089,83	640.434.075,25	4,30%
Presupuesto de la Seguridad Social	2.708.245.906,62	52.745.815,65	0,35%
TOTAL PRESUPUESTO	14.908.339.358,57	3.515.529.287,19	23,58%

FUENTE: Presupuesto General del Estado

ELABORACION: Patricio Calderón

4.6. Análisis de las remuneraciones

Para el presente análisis los datos de la muestra compilada es conforme a la “Información de las remuneraciones de las entidades del sector público”, por lo que hemos procedido a esquematizar identificando las instituciones con asignaciones Presupuestarias del Gobierno Central y los resultados identifican remuneraciones unificadas mensuales de entidades a las que hemos tenido acceso a los distributivos de remuneraciones, con lo que se demuestra fehacientemente y se ratifica la hipótesis planteada al inicio de la investigación sobre la iniquidad salarial que existe en las entidades, organismos e instituciones que dependen del Estado y más aún si se compara con el nivel remunerativo de las entidades que han mal entendido sus autonomías.

El presente análisis del detalle de puestos similares de las entidades cuyos datos hemos podido acceder confirma la iniquidad remunerativa, entre

los servidores públicos que desempeñan similares funciones y se encuentran clasificados en el mismo nivel de puestos, manteniendo un mismo patrono: el Estado. Con lo cual se ha consagrado y se sigue extendiendo la brecha remunerativa, entre los servidores públicos. A continuación se detallan algunos ejemplos que demuestran las distorsiones a las que se ha hecho referencia. Para el efecto tomaremos en cuenta los diferentes niveles administrativos.

Ejemplo No. 1

Auxiliar de Servicios

ENTIDADES	MINISTERIOS	SUPER. DE DE COMPAÑIAS	TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL	BEDE⁴²
REMUNERACION	395	1,150.88	671.75	640.98

Como vemos, en el puesto de auxiliar de las instituciones públicas, que es la escala más baja dentro de los grupos ocupacionales, se aprecia diferencias substanciales en un rango que va desde UD \$ 395 que corresponde a un puesto de Auxiliar de Servicios que labora en cualquiera de los Ministerios de Estado, hasta US \$ 1,150,88 que percibe un servidor de similar categoría, en la Superintendencia de Compañías.

Ejemplo No. 2

Asistente Administrativo

ENTIDADES	MINISTERIOS	SUPER. DE DE COMPAÑIAS	COMISION TRANSITO GUAYAS	CONARTEL	AUTORIDAD PORTUARIA GUAYAS
REMUNERACION	439	1,477.52	525	866,48	1,029.58

Los puestos de Asistentes Administrativos para el Gobierno Central se clasifican en A, B y C, para el ejemplo hemos tomado el caso del Asistente Administrativo B. Dentro de estos grados se encuentran agrupados quienes

⁴² Respecto al BEDE la remuneración es la que consta al 2004.

realizan las actividades de secretariado, aclarando que en lo que se refiere a la Comisión de Tránsito del Guayas, CONARTEL y la Autoridad Portuaria del Guayas, al no existir este cargo antes mencionado, su equivalente es de Secretaria. Igualmente se determina una diferencia que va del rango de remuneraciones entre US \$ 439 en los Ministerios y US \$ 1,477,52 en la Superintendencia de Compañías.

Ejemplo No. 3

Profesional 6

ENTIDADES	MINISTERIOS	SUPER. DE DE COMPAÑIAS	BANCO CENTRAL	CONARTEL	AUTORIDAD PORTUARIA GUAYAS
REMUNERACION	1,215	2,877.47	6,115,44	2,238.55	2,548.87

En el presente ejemplo es necesario señalar que para la Superintendencia de Compañías, Conartel y Autoridad Portuaria del Guayas, son lo cargos equivalentes a Profesional 6 de los Ministerios y que la remuneración que corresponde al Banco Central es para un Profesional 4, vigente al 2004, desconociendo a la fecha los incrementos efectuados al amparo del criterio del señor Procurador General del Estado. Por lo que dentro de este grado podemos notar notables diferencias, que se encuentran en el rango entre US \$ 1,215 y 6,115,44, que corresponden a los Ministerios y entidades adscritas y al Banco Central, respectivamente.

Ejemplo No. 4

Director Técnico de Área (Director Departamental)

ENTIDADES	MINISTERIOS	SUPER. DE DE COMPAÑIAS	COMISION TRANSITO GUAYAS	CONARTEL	AUTORIDAD PORTUARIA GUAYAS
REMUNERACION	1,340	4,959,30	2,600	2,628.45	2,875.12

Dentro de este nivel profesional se puede observar diferencias substanciales que están en el rango de remuneración entre US \$ 1,340 y US \$ 4.959,30 que corresponden a los Ministerios y a la Superintendencia de Compañías.

Ejemplo No. 5

PRIMERAS AUTORIDADES

ENTIDADES	PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	MINISTROS DE ESTADO	COMISION TRANSITO GUAYAS (Director Ejecutivo)	CONARTEL (Presidente)	AUTORIDAD PORTUARIA GUAYAS (Gerente)
REMUNERACION	4.250	4,150	6,609	5,560	3,885

ENTIDADES	BANCO CENTRAL (Gerente)	SUPER. DE DE COMPAÑIAS (Superintendente)	C.C.C.C. (Comisionados)	TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL (vocal)	SUPER. DE BANCOS
REMUNERACION	8,995.68	7,999	4,150	5,560	7,990

FUENTE: Distributivos de remuneraciones mensuales unificadas, Ministerio de Economía y Finanzas. (Excepto Banco Central, cuya fuente es la FEDESEP y el Congreso Nacional, correspondiente al 2004)

ELABORACIÓN: Patricio Calderón

En el comparativo de las remuneraciones de las máximas autoridades de las instituciones de la muestra, se puede determinar diferencias substanciales que están en el rango de remuneración entre US \$ 3,885 y US \$ 8,995.68, que corresponden a la Autoridad Portuaria del Guayas y al Banco Central del Ecuador.

En entrevista realizada por la Revista Gestión al dirigente de la Federación de Servidores Públicos Miguel García, manifiesta: *“en el sector público hay tal distorsión salarial, que los 44.921 servidores públicos de las entidades autónomas que representan 9,7% del total de empleados del sector público, captan el 27% de la masa salarial (Cuadro 5). Como muestra de la injusticia*

*en el sector público, señala que el profesional 4 del Gobierno central gana \$ 770 mientras en una entidad autónoma (Superintendencia de Bancos) gana \$ 4,841, sin siquiera pertenecer a la escala jerárquica superior. Sin embargo, recalca el dirigente, el Decreto 003 no llega a las entidades autónomas, en donde están sobredimensionadas las remuneraciones, porque estas se acogen a sus propios regímenes y a la Constitución. El Presidente de la República debió saber que hay una base legal que impide que la reducción de su sueldo corrija las situaciones salariales actuales.*⁴³

Con esto queda demostrado la iniquidad remunerativa dentro del sector público, en donde los servidores que menos remuneración perciben son quienes laboran en la Función Ejecutiva y sus entidades adscritas y dependientes, las cuales se encuentran al amparo de la vigente Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, y por ende bajo el control de la Secretaría Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, organismo que no tienen ningún tipo de ingerencia en las entidades que gozan de autonomía administrativa y financiera para el manejo de sus propios sistemas remunerativos, las cuales mantienen remuneraciones en varios casos mucho más altas que el propio Presidente de la República, es más existen directivos de varias entidades autónomas que duplican y mucho más la remuneración del primer personero del Estado.

⁴³ Revista Gestión, Febrero 2007, No. 152, Salarios, impuestos y deuda al carbón.

CAPITULO V

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

5.1. Conclusiones

En el presente trabajo investigativo se ha determinado que el objeto de la vigente Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público que fue unificar y homologar los ingresos que perciben los dignatarios, autoridades, funcionarios, servidores y trabajadores de los organismos y entidades del Estado, con el propósito de racionalizar y transparentar el sistema de pago, no se ha cumplido.

De la información obtenida se confirma el discrimen salarial existente en nuestra administración pública, por lo que no se cumple con el principio

universal de trabajo que dice: *“A igual trabajo igual remuneración”*. Esto, por que existen varios regimenes remunerativos, a saber:

- Escala Para el Nivel Jerárquico Superior, establecida en los grados del 1 al 9, que va de un rango de 1,850 a 4,250 dólares.
- Escala para los Asesores del Nivel Jerárquico Superior, que va de los grados 1 al 5, y cuentan con una remuneración comprendida en el rango de 1,850 a los 3,750 dólares.
- Escala para los servidores públicos que laboran en el Gobierno Central, cuya remuneración mensual unificada, consta en los grados del 1 a 14, que va en un rango de 395 a 1,359 dólares.
- Para los que laboran en las instituciones autónomas del Sector Financiero y otras entidades autónomas no financieras.
- Para trabajadores de las empresas estatales que mantienen contratos colectivos.
- Para los servidores que no se encuentran comprendidos dentro del servicio civil.

Se ha determinado que en el sector público ecuatoriano, no existe un solo presupuesto consolidado, donde consten todas las instituciones del Estado previstas en el artículo 118 de la Constitución Política de la República, lo que ha generado el discrimen remunerativo existente, ya que las instituciones consideradas autónomas se autogobiernan, se consideran islas independientes del Estado y cada una de ellas mantiene sus propios sistemas remunerativos. De allí que es necesaria una reforma Constitucional, a fin de que el Presupuesto General del Estado sea aprobado vía Ley, en el que consten todas las instituciones públicas. Según Art. 130, numeral 13, de la actual Constitución, el Congreso aprueba el presupuesto, mediante Resolución.

Con la expedición de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, en vez de corregir las distorsiones salariales en el sector público, se consagró las diferencias en materia remunerativa de los servidores

públicos, con lo cual se reconoció tácitamente la existencia de sectores burocráticos altamente privilegiados, que no han sido tocados, en detrimento de otros sectores cuyos sueldos prácticamente fueron congelados, supuestamente hasta el 2009.

Otro de los objetivos de la expedición de la LOSCCA que fue propender al desarrollo profesional y personal de los servidores públicos, en búsqueda de lograr el permanente mejoramiento de las eficiencia, eficacia y productividad del Estado y sus instituciones, mediante el establecimiento, funcionamiento y desarrollo de un sistema técnico de administración de recursos humanos y sobre todo el fortalecimiento del sistema de carrera administrativa, sólo ha quedado en buenas intenciones, como otras muchas buenas leyes que existen el País. Es necesario emprender una reforma gerencial en la administración del Estado, para que prime el interés general sobre el particular, a fin de que preste servicios de calidad y eficientes a la ciudadanía.

Las tan ansiadas unificación y homologación salarial dentro del sector público, prácticamente son aplicables únicamente al Gobierno Central, conformado por los diferentes Ministerios y sus entidades adscritas y dependientes, comprendiendo aproximadamente un 15% de los servidores que se encuentran bajo su régimen, por lo que no es una ley de aplicación general; más bien consagra tratos preferenciales y privilegiados, entre otras instituciones, a las del sector público financiero, Tribunal Constitucional, los servidores de las Funciones Legislativa y Judicial, Comisión de Tránsito del Guayas, los Organismos de Control, como son las Superintendencias de Bancos y Compañías, Contraloría y Procuraduría Generales del Estado, y otras; las cuales al tener sus propios sistemas remunerativos, continúan incrementándose sus remuneraciones, extendiendo aún más la brecha existente con el resto de servidores públicos.

La contratación colectiva dentro del sector público ha propiciado la distorsión total en materia de remuneraciones dentro del sector público, ya que con ello se ha consagrado grandes privilegios económicos a favor de quienes laboran en dichos sectores, en detrimento del resto de servidores

públicos. Por lo que igualmente es necesario que se cumplan las disposiciones constitucionales, a fin de que la contratación colectiva ampare únicamente a los obreros, mas no a servidores públicos que prestan sus servicios en calidad de personal administrativo.

La Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, SENRES, no cumple su función de rector de los recursos humanos del sector público, ya que su función únicamente se encuentra delimitada a las entidades del Gobierno Central, por lo que no tiene ningún tipo de ingerencia dentro de las entidades autónomas, siendo imperativo una reforma Constitucional y legal a fin de fortalecer su gestión, caso contrario su destino sería la desaparición.

La homologación salarial continuará siendo una quimera si no existe la voluntad política por parte del Gobierno Nacional y el Congreso Nacional de poner un freno a los intereses desmedidos de las entidades autónomas, sería necesario proceder con un congelamiento inmediato de sus remuneraciones, a fin de que la brecha con el resto de servidores públicos no se siga haciendo cada vez más grande.

Es insultante saber que dirigentes sindicales de las conocidas entidades autónomas, sean indemnizados y reintegrados a sus lugares de trabajo con indemnizaciones que sobrepasan los quinientos mil dólares, mientras que los servidores del Gobierno Central, conforme a la LOSCCA, perciben por supresión de su puesto el monto de mil dólares por año, con un límite de treinta mil, consagrándose otra de las grandes iniquidades. Es necesario que las indemnizaciones se generalicen conforme lo dispone la LOSCCA, ya que con los recursos que pertenecen a todos los ecuatorianos no se puede abusar ni dilapidar, existiendo necesidades más prioritarias que atender.

La autonomía constitucional que tienen varias entidades públicas y organismos de control, ha sido distorsionada totalmente, permitiendo que estas instituciones manejen sus propios sistemas remunerativos alejados de la realidad en la que vive nuestro país; por lo cual han sido calificadas como la

famosa “burocracia dorada”, ya que sus remuneraciones en muchos casos aun se triplica a la remuneración que percibe el Presidente de la República.

La creación de nuevos Ministerios, Ministerios Coordinadores, Secretarías y Subsecretarías con el rango de Ministros, y otros organismos públicos, ha determinado la creación de partidas presupuestarias y el ingreso masivo e indiscriminado de personal a la administración pública, causando el consecuente incremento de la masa salarial en el sector público, la cual de por sí ya es elevada dentro del Presupuesto General del Estado. También se ha incumplido así en el actual Gobierno con las disposiciones de la vigente LOSCCA, tanto con relación a los procesos de reclutamiento y selección de personal, como al proceso para la creación de partidas presupuestarias; por lo que la carrera administrativa dentro del servicio civil se la incumple día a día.

Dentro de la presente investigación se ha determinado también que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 337 de 18 de mayo del 2004, tampoco se cumple. Este instrumento legal en su artículo 7 dispone que para transparencia de la gestión administrativa que están obligadas a observar todas las instituciones del Estado previstas en el artículo 118 de la Constitución Política de la República y demás entes determinados en el artículo 1 de esa ley, están en la obligación de difundir a través de un portal de información o página Web, así como de poner los medios necesarios a disposición del público, implementados en la misma institución. La siguiente información mínima actualizada, para efectos de esta Ley se considera de naturaleza obligatoria: *“c) La remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes”*. Además para las empresas públicas el literal e) dispone: *“texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución, así como sus anexos y reformas”*. Normas que nos consta no se cumplen, pues con miras a realizar el presente trabajo no tuvimos el libre acceso a la información garantizada en esta Ley. Es más, en las instituciones públicas en sus páginas Web, en el mejor de los casos lo único que consta es la información de los sueldos básicos, mas no todos los componentes

salariales, con el agravante que en las entidades autónomas prácticamente el manejo de sus remuneraciones se considera un “secreto”.

El aporte de este estudio, a más de determinar de manera palpable la ilegal e iniquitativa distribución de la masa salarial que consta en el Presupuesto del Gobierno Central, como producto y propuesta de la investigación, nos hace manifestar que es necesario proceder a reformas constitucionales y legales, más aún cuando nos encontramos en el proceso de una Asamblea Constituyente, a fin de que quienes laboran en el sector público ecuatoriano, cuenten con una sola Ley y escala remunerativa única de aplicación general, sin ningún tipo de discriminación a fin de consagrar el principio de que a igual trabajo igual remuneración. Con la introducción de estas reformas, estaríamos partiendo a una verdadera unificación y homologación salarial.

5.2. Recomendaciones

Formular un proyecto de reformas constitucionales, a fin de que se someta a discusión de la Asamblea Constituyente, en el que se contemplarían reformas substanciales dentro de la Administración Pública, como son:

- Eliminación de la mal entendida autonomía presupuestaria de las entidades consideradas autónomas.
- Agregar un inciso en el vigente artículo 124 de la Carta Magna que disponga que todas las instituciones, organismos y entidades del Estado, previstas en el artículo 118 ibídem, se regirán por la Ley reformativa de la nueva Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, concordante con la Ley mediante la cual se aprueba anualmente el Presupuesto General del Estado, en el que deberá constar una sola escala para todos los servidores públicos, cuyo techo será la remuneración mensual unificada del Presidente de la Republica.
- Es necesario que se reforme el inciso segundo del numeral 9 del artículo 35 de la Constitución Política, ampliando su cobertura a todas

las instituciones del artículo 118 ibídem, a fin de que los trabajadores públicos de las empresas y entidades autónomas que laboran al amparo del Código del Trabajo, pasen al régimen de la LOSCCA, por lo que ésta regiría para todos los servidores públicos y el Código del Trabajo únicamente para los obreros.

- En el artículo 35, numeral 9, actualmente ya se dice que los obreros estarán regidos y amparados por el derecho del trabajo. Siendo esto algo que más bien ha introducido la “huelga” en la administración pública.

Formular un proyecto de Ley Orgánica de Remuneraciones del Sector Público, e introducir reformas a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las remuneraciones del Sector Público, que sirva de referente para alcanzar la unificación y homologación de los servidores públicos a mediano plazo.

Realizar un censo de todos los servidores públicos que laboran en los organismos Públicos, previstos en el artículo 118 de la Constitución Política de la República, a fin de que la SENRES disponga con un inventario real de los recursos humanos del sector público, y sus verdaderos ingresos, lo cual le servirá como base de datos a ser actualizada permanentemente a fin de que le sirva como instrumento para la toma de decisiones en materia remunerativa.

Es fundamental que se racionalice el sector público, ya que por la gran cantidad de instituciones públicas, como entidades autónomas, se duplican esfuerzos, con el consiguiente alto gasto corriente que esto implica, por lo que al reducir o fusionar algunas entidades públicas, permitiría reducir el gasto, lo cual serviría como base para continuar con el proceso de homologación y unificación salarial, a fin de eliminar los discriminados existentes ya que existen servidores públicos de primera, segunda y hasta tercera categoría.

La SENRES debe fortalecerse institucionalmente para que pueda cumplir con el objetivo para el cual fue creada, por lo que debería ser la única entidad

pública, encargada de establecer las escalas remunerativas, su incremento o modificación. Escalas que deberán ser de aplicación general y obligatoria para los servidores públicos que laboren en la administración pública, independientemente de que sean entidades no financieras, financieras autónomas, descentralizadas, dependientes, empresas públicas, ministerios, entidades adscritas, dependientes, gobiernos seccionales, etc.

Se debe respetar estrictamente la carrera administrativa a fin de tener una administración pública profesional, eficiente y eficaz, que deberá ser manejada en forma gerencial, dentro de la cual el sistema remunerativo tenga estrecha relación con la preparación académica, la capacitación permanente, la experiencia, el rendimiento, con una periódica evaluación del desempeño, que estimule la creatividad para mejorar el servicio público.

Para lograr la tan ansiada unificación salarial, es necesario disponer en forma inmediata el congelamiento salarial dentro de las entidades autónomas, luego de lo cual las escalas remunerativas para todo el sector público, deberán ser revisadas una vez al año, conforme al incremento anual del índice de precios al consumidor. Esto, dentro de la política económica, ha dado buenos resultados en los países desarrollados.

Las tres escalas que se conocen y rigen en la actualidad en el sector público deben ser eliminadas, es necesario que se expida una sola escala de remuneraciones, donde se encuentren incluidos todos los niveles administrativos del sector público, ya que la escala del nivel jerárquico superior, también distorsiona el sistema remunerativo del sector público.

Toda retribución remuneratoria - directa, indirecta o en especie -, percibida en razón del cargo, debe estar sometida a criterios de absoluta transparencia y control. Las dietas y demás partidas afines, así como la distancia del domicilio habitual, tiempo y coste de los desplazamientos, dan lugar a corruptelas y excusar un mayor gasto; deben estar perfectamente definidas de antemano en el Presupuesto General del Estado y fiscalizadas ex post. Los mismos criterios deben ser aplicados a las asignaciones presupuestarias

dirigidas al personal contratado, dentro del nivel jerárquico superior, en calidad de asesores.

Transparencia, fiscalización y control democrático deben garantizar un buen uso de los fondos públicos. Los tres constituyen requisitos que tienden a evitar la corrupción en el manejo de los fondos públicos y su aprovechamiento en beneficio de unas cuantas entidades públicas consideradas autónomas.

No proceden los pagos fuera de presupuesto, por lo que es necesario crear y fortalecer los principios de universalidad y unidad de los gastos públicos, para que la totalidad de los mismos tengan que ser elaborados por el Gobierno y aprobados por el Congreso Nacional, en un solo documento y no como es en la actualidad que existen los presupuestos del Gobierno Central, Entidades Autónomas y Descentralizadas, de la Seguridad Social y además de las entidades que disponen de autonomía constitucional o legal. El primero de estos principios, según la doctrina, prevé que el gasto público sólo puede ejercerse a través de un Presupuesto aprobado por el Legislativo. El segundo principio establece que todos los gastos públicos deben aprobarse por el Legislativo en un solo documento, con el fin de que éstos puedan ser conocidos en su conjunto. Por otro lado, se propone conservar el principio de que una ley posterior al Presupuesto podrá aprobar nuevos gastos, pero se establece que en estos casos se deberá señalar la fuente de ingresos de donde provendrán los recursos para cubrir dichos gastos.

5.3. Propuesta: Proyecto de reformas constitucionales.

5.3.1. TITULO:

“PLANTEAR UNA PROPUESTA A LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE QUE POSIBILITE LA RACIONALIZACIÓN, UNIFICACIÓN Y HOMOLOGACIÓN DE LAS REMUNERACIONES DE LOS DIGNATARIOS, FUNCIONARIOS, SERVIDORES Y TRABAJADORES DE TODO EL SECTOR PÚBLICO Y QUE PERMITA EN EL MEDIANO PLAZO UNA REDISTRIBUCIÓN MÁS EQUITATIVA DE LA MASA SALARIAL.”

5.3.2. Justificación

El propósito es eliminar el trato discriminatorio que realiza el Estado como patrono, con los servidores públicos que perciben sus remuneraciones de los recursos que corresponden a todos los ciudadanos y de los cuales han sido beneficiarios ciertos grupos privilegiados. E, igualmente, eliminar las distorsiones salariales que se han consagrado en la Constitución Política vigente, así como con la expedición de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.

5.3.3. Fundamentación

Existe una total iniquidad en la distribución de la masa salarial entre los servidores públicos que laboran en el Gobierno Central, y quienes lo hacen en las entidades autónomas, por lo que se ha generalizado en la opinión pública el criterio que el gasto corriente es muy alto, por desconocimiento de que las mayores usufructuarias de la masa salarial son quienes laboran en las entidades autónomas.

Dentro de la propuesta es necesario hacer una aproximación general a determinados conceptos que consideramos fundamentales:

Sector Público: Parte de la economía que se encuentra bajo la égida de los poderes públicos, es decir todas aquellas instituciones y órganos en los que participa la administración. Instituciones que se encuentran determinadas en el artículo 118 de la Carta Magna.

Servidor Público: La vigente LOSCCA no define expresamente el término servidor público, por lo que haciendo referencia a la derogada Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, podemos manifestar que servidor público es todo ciudadano ecuatoriano, legalmente designado, nombrado o

contratado para ejercer funciones públicas remuneradas en las instituciones, entidades y demás organismos del Estado. Es decir, es el término genérico para todos quienes perciben ingresos del Presupuesto General del Estado o de recursos públicos.

Presupuesto: El Presupuesto general del Estado contendrá todos los ingresos y egresos del sector público para un ejercicio económico, excepto los de los organismos del régimen seccional autónomo, entidades autónomas y de las empresas públicas. Consideramos que estas excepciones son las que han generado las distorsiones salariales.

Masa Salarial: *“La masa salarial es el resultado de sumar todos los salarios, incentivos, complementos, remuneración de horas extraordinarias, costes de compensación indirecta y Seguridad Social a cargo de la Empresa”*⁴⁴ Así la masa salarial es la asignación de recursos que consta en el Presupuesto General del Estado. Para el año 2007 es de US \$ 3,515,529,287.19, monto que debe ser transparentado ante la opinión pública, en razón de que dentro de éste no constan los presupuestos de las entidades autónomas, por lo que no debería ser llamado Presupuesto General del Estado.

Remuneración Mensual Unificada: Es el monto que resulta de dividir para doce la suma de todos los ingresos anuales a que el dignatario, autoridad, funcionario, servidor y trabajador público, tenga derecho y que se encuentre debidamente presupuestado para determinado ejercicio económico. No se suman a la remuneración mensual unificada los rubros correspondientes a los décimos tercer y cuarto sueldo, así como los viáticos, subsistencias, dietas, horas suplementarias, extraordinarias, encargos y subrogaciones.

Iniquidad Salarial: Efecto resultante del injusto reparto de la masa salarial dentro del sector público, lo que ha generado que existan diversas

⁴⁴ Pérez Gorostegui Eduardo y Beatriz Rodrigo Moya, Política de compensación y protección de los recursos humanos, Ediciones Pirámide, Madrid, España, 1998.

escalas y sistemas remunerativos dentro de dicho sector, ya que a servidores públicos que tienen similares funciones se les asigna desigual remuneración, por el hecho de trabajar en una entidad considerada autónoma.

Escala salarial: Es el referente remunerativo aprobado por la SENRES, donde consta la remuneración mensual unificada acorde al grupo ocupacional y grado que le corresponda a cada servidor público del Gobierno Central, resultante de un análisis técnico de las remuneraciones actuales, las cuales deben contar previamente con el dictamen técnico presupuestario del Ministerio de Economía y Finanzas.

Unificación salarial: Proceso administrativo mediante el cual se aglutinaron en las instituciones del Gobierno Central todos los componentes remunerativos, en una sola que se denomina remuneración mensual unificada, a fin de tener un manejo más eficiente del sistema de remuneraciones del sector público. Con las excepciones previstas en la Ley.

Homologación Salarial: Proceso mediante el cual bajo el principio Constitucional de no discriminación de ninguna naturaleza y sobre todo el de la equidad e igualdad, se pretende lograr la equiparación en forma gradual y progresiva de los montos de las remuneraciones de los servidores que realizan las mismas actividades en el desempeño de sus cargos, para cumplir con el precepto universal de que “a igual trabajo corresponde igual remuneración”.

5.3.4. Objetivos de la Propuesta

5.3.4.1. Objetivo general

Plantear una propuesta a la Asamblea Constituyente que posibilite la racionalización, unificación y homologación de las remuneraciones de los dignatarios, funcionarios, servidores y trabajadores de todo el sector público que permita en el mediano plazo una redistribución más equitativa de la masa salarial.

5.3.4.2. Objetivo Específico

Plantear reformas puntuales a determinados artículos de la vigente Constitución Política de la República, a fin de que permita la racionalización y unificación de las remuneraciones de todas las entidades del Estado, conforme a las disponibilidades fiscales, para que en el mediano plazo se concrete la homologación salarial.

6.3.5. Importancia

El ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exige capacidad, honestidad y eficiencia, por lo que, de conformidad al principio constitucional previsto en el numeral 3 del artículo 23 de la Carta Magna que garantiza la igualdad ante la Ley, y a lo dispuesto en el artículo 124 ibídem, básicamente las remuneraciones que perciban os servidores públicos deben ser acordes a sus funciones, eficiencia y responsabilidades.

De ahí la importancia de esta propuesta, que tiene como objetivo el establecimiento de una sola escala remunerativa para todos los servidores públicos, ya que todos dependen de un solo patrono que es el Estado ecuatoriano.

6.3.6. Ubicación sectorial y física

La aplicación de esta propuesta es de carácter obligatorio para todas las instituciones y organismos del Estado, previstas en el artículo 118 de la vigente Constitución Política de la República, en razón de que el manejo del sistema remunerativo dentro del sector público, es un componente esencial dentro de la política económica del Estado.

6.3.7. Factibilidad

La propuesta, como lo hemos demostrado a través de la presente investigación, cuenta con el suficiente sustento constitucional, legal y técnico, visto que se vulneran principios constitucionales y sobre la base de toda la información documental de los diferentes distributivos de remuneraciones de varias entidades y organismos del sector público, que son consideradas autónomas, como el Tribunal Supremo Electoral,⁴⁵ Superintendencia de Compañías, Comisión de Tránsito del Guayas, Comisión del Control Cívico de la Corrupción, entre otras. Sin contar con la información de las remuneraciones de todas las instituciones conocidas como parte de la “burocracia dorada”, con lo que se determinó el trato injusto e irracional de servidores públicos que tienen un único patrono que es el Estado.

La propuesta es además factible en razón de que como todos sabemos aproximadamente a finales del mes de octubre del presente año, se instalará la Asamblea Constituyente, a la cual, a la comisión respectiva, se podría hacer llegar esta propuesta, a fin de corregir en el mediano plazo las tremendas inconsistencias salariales existentes en el sector público, siendo fundamental la decisión política para poner fin a los privilegios de los cuales han venido haciendo gala la entidades autónomas. Con esto alcanzaríamos una más justa y equitativa redistribución de la riqueza a través del Presupuesto General del Estado.

6.3.8. Descripción de la Propuesta

Una vez cumplido el proceso de investigación en todas sus fases, la propuesta se la plantea sobre la base de los resultados obtenidos, circunscribiéndose a lo siguiente:

“PLANTEAR UNA PROPUESTA QUE POSIBILITE LA RACIONALIZACIÓN, UNIFICACIÓN Y HOMOLOGACIÓN DE LAS REMUNERACIONES DE LOS DIGNATARIOS, FUNCIONARIOS,

⁴⁵ Organismo que a más de las remuneraciones descritas en el presente trabajo, ha procedido a homologar sus remuneraciones a los del Tribunal Constitucional, recibiendo por este concepto la mayoría de sus servidores más de treinta mil dólares, por conceptos de diferencias salariales.

SERVIDORES Y TRABAJADORES DE TODO EL SECTOR PÚBLICO Y QUE PERMITA EN EL MEDIANO PLAZO UNA REDISTRIBUCIÓN MÁS EQUITATIVA DE LA MASA SALARIAL”

1.- DEL TRABAJO.

Situación actual

El inciso segundo del numeral 9 del artículo 35 de la Constitución Política de la República, introduce los discrimines existentes, en razón de que no incluye a todas las instituciones del Estado previstas en el artículo 118 de la Constitución actual.

Proyecto de reforma

(Inciso segundo del numeral 9 del Art. 35) Las relaciones de las instituciones **entidades y organismos del Estado determinadas en el artículo 118 de la Constitución Política de la República, incluidos aquellos que gocen de autonomía constitucional o legal y las personas jurídicas creadas por Ley para el ejercicio de la potestad estatal, las corporaciones, fundaciones, empresas, compañías y en general todo tipo de sociedades en las cuales las instituciones del Estado tengan mayoría de acciones o un aporte total o parcial de capital o bienes de su propiedad de al menos en un 50%**, con sus servidores, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública, salvo las de los obreros, que se regirán por el derecho del trabajo.

Situación actual

En el sector público ecuatoriano existen diferentes indemnizaciones, por ejemplo para los servidores amparados por la LOSCCA, la indemnización por supresión de partida corresponde a mil dólares por cada año de servicio, con un límite de treinta mil dólares; en cambio las entidades autónomas y empresas del estado no se someten a este límite, ya que conocemos que en

muchos de los casos sus indemnizaciones son un insulto a la realidad social y económica en la que vive el País.

Proyecto de reforma:

(Agregar un inciso al final del numeral 14 del Art. 35) Los servidores públicos que laboran en las instituciones y organismos del Estado previstos en el artículo 118 de la Constitución Política, en caso de supresión o eliminación de la partida presupuestaria, tendrán derecho a una indemnización acorde a la realidad económica y social del País, la misma que se determinará en la Ley que contenga el Presupuesto anual General del Estado.

2.- DE LA FUNCION PÚBLICA

Situación actual

Dentro de este capítulo es fundamental introducir reformas que garanticen el cumplimiento de la misión de la función pública y en especial se tienda a la eliminación de la iniquidad remunerativa, con un sistema eficiente y eficaz de remuneraciones para el sector público.

Propuesta de Artículo

(Art.) *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.”⁴⁶*

(Luego del inciso segundo del Art. 124 de la Constitución Política de la República, introducir el siguiente texto) Los funcionarios de libre nombramiento y remoción, cesaran automáticamente al producirse el cese o al expirar el mandato de la autoridad a la que presten su función de confianza o asesoramiento. En ningún caso, el desempeño de un puesto de trabajo

⁴⁶ Jorge de Esteban, Las Constituciones de España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales BOE, Madrid, 2000, Constitución Española, Art. 103.1, (29 de diciembre de 1978),

considerado como de libre nombramiento y remoción, constituirá ningún mérito para el acceso a la función pública o a la promoción interna.

(Art....) El Estado Ecuatoriano a través de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Estado (SENRES), mantendrá un sistema remunerativo centralizado de todas las instituciones del Estado, a fin de eliminar las distorsiones salariales existentes, para lo cual establecerá una estructura ocupacional acorde a la naturaleza del trabajo, para los dignatarios, funcionarios y servidores, se emitirán las regulaciones correspondientes, determinando los requisitos y perfiles mínimos de acuerdo a la naturaleza de la función y requerimientos institucionales. Para el efecto deberá mantener un sistema de información nacional de remuneraciones centralizado y debidamente actualizado.

(El inciso tercero del Art. 124, dirá) Todos los servidores públicos se someterán a las normas de la LOSCCA, así como a la Ley que contenga el Presupuesto General del Estado, el cual será aprobado anualmente y en el que constará la escala salarial de los servidores públicos.

Para los dignatarios, funcionarios y servidores públicos, se emitirá una sola escala remunerativa, en la que se establecerán bandas salariales, por lo que las remuneraciones que perciban los servidores públicos serán proporcionales a sus funciones, eficiencia y responsabilidades.

3.- CAPITULO IV DEL PRESUPUESTO

Situación actual

El Presupuesto del Estado es elaborado por el Gobierno y aprobado por el Congreso Nacional, en el que constan los presupuestos del Gobierno Central, Entidades Descentralizadas y Autónomas y el de la Seguridad Social, se lo conoce con el nombre de Presupuesto General del Estado. Igualmente en otros documentos el Congreso Nacional, conoce los presupuestos de las entidades que disponen de autonomía constitucional y legal.

Propuesta Artículos

(Sustituir el Art. 259 de la Constitución Política de la República, por el siguiente) El Presupuesto General del Estado, deberá ser aprobado mediante Ley y constará en un solo documento en el que se detallen los ingresos y egresos de todas las instituciones del Estado previstas en el artículo 118 de esta Constitución Política.

El Presupuesto de Egresos anualmente aprobado por el Congreso Nacional, establecerá las remuneraciones de los servidores públicos del Estado, observando las disposiciones del artículo 124. Mediante Ley posterior el Presupuesto podrá aprobar nuevos gastos, pero se establece que en estos casos se deberá señalar la fuente de ingresos de donde provendrán los recursos para cubrir dichos gastos.

Las remuneraciones se fijarán anualmente a través del Presupuesto general del Estado y no podrán superar los límites que para gastos de personal se fijan de forma general y responderán a los principios de racionalidad, economía y eficiencia.

Los dignatarios de elección popular, los magistrados de los tribunales y las máximas autoridades de las instituciones del sector público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo o cargo público, que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes.

La remuneración a que se refieren los párrafos anteriores no podrá ser superior a la señalada para el Presidente de la República, deberá estar acorde con el nivel de responsabilidad y las circunstancias que formen su entorno económico y social; y los aumentos, que deberán ser anuales, no podrán exceder al señalado a los salarios mínimos o al monto de la inflación anual acumulada; todo ello, en los términos y condiciones que señale la Ley que contenga el Presupuesto anual General del Estado, en el que se encuentren detallados los ingresos de todos los servidores públicos.

Como consecuencia de lo dispuesto en el inciso anterior, deberán reducirse las remuneraciones a todos los dignatarios, funcionarios, servidores y empleados públicos que, actualmente, perciban una remuneración mensual unificada o ingresos de cualquier índole, superior a la remuneración que perciba el Presidente de la República.

6.3.9. Impacto

La aplicación de esta propuesta que contiene reformas constitucionales puntuales, en primer término permitiría conocer con exactitud el número de Dignatarios, funcionarios, servidores públicos y obreros que trabajan para el Estado, a la vez que permitirá corregir las enormes distorsiones salariales que existen entre los servidores públicos, quienes tienen un solo patrono que es el Estado. Con esto se generará varios beneficios, como establecer una política remunerativa racionalizada y equitativa, lo cual redundará en el mejoramiento de la eficiencia y eficacia, y la productividad de la función pública, en la que primen los intereses generales sobre los particulares, con lo que podremos exigir servicios públicos de calidad.

En el ámbito presupuestario, el expedir anualmente la Ley que contiene el Presupuesto General del Estado, en el que se encuentren detallados todos los ingresos y egresos de las instituciones del sector público previstas en el artículo 118 de la Constitución Política, sin ninguna excepción, permitirá alcanzar la tan ansiada disciplina fiscal, con lo cual se lograría una redistribución más equitativa de la masa salarial.

Una vez producida la reducción de las remuneraciones de los funcionarios y servidores públicos que ganan más que el Presidente de la República, así como al haber llegado progresivamente a la homologación salarial, las escalas remunerativas deben constar en el Presupuesto anual General del Estado, y estas se incrementarán automáticamente conforme a la tasa del crecimiento anual que corresponda a la inflación anual acumulada del año próximo

anterior, sin que los servidores públicos deban asumir medidas de hecho para lograr más conquistas de las que ya tienen.

6.3.10. Evaluación

Como lo hemos demostrado en el análisis de la propuesta, ésta es viable y plenamente factible, por lo que los parámetros de evaluación solo arrojarán sus resultados luego de que exista la suficiente voluntad política para introducir en la nueva Constitución las reformas sugeridas, su evaluación permitirá apreciar los resultados luego de su plena aplicación. Los instrumentos y coeficientes de los indicadores que se apliquen deberán reflejar la nueva realidad remunerativa de todos quienes trabajan para el Estado, con lo que lograremos cumplir el aforismo jurídico “a igual trabajo, igual remuneración”.

A N E X O S

**ANALISIS COMPARATIVO CON LA PROFORMA PRESUPUESTARIA
ENVIADA AL CONGRESO NACIONAL PARA EL 2008**

**CUADRO No. 1
RESUMEN DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO CENTRAL**

SECTORES/REGÍMENES	2006	2007	2008⁴⁷
RESUMEN DEL GOBIERNO CENTRAL	303.896	310.412	321.196
Ley de Carrera de la Función Legislativa	341	342	341
Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nac.	113.427	114.615	114.568
Ley de Escalafones Profesionales	0	922	0
Ley de Personal de las Fuerzas Armadas	66.193	61.500	61.500
Ley de Personal de la Policía Nacional	36.907	40.589	40.589
Ley de Servicio Civil y Carrera administrativa	51.188	56.738	57.865
Ley de Servicio Exterior	278	296	296
Ley Orgánica de la Función Judicial	4.916	4.916	4.916

⁴⁷ Cuadros de Recursos Humanos que constan en la Pro forma Presupuestaria entregada al Congreso Nacional, para su aprobación para el 2008.

Sujetos al Código del Trabajo	18.225	18.470	18.379
Servicios Personales por Contrato	12.421	12.841	9.924
Otros Regímenes	0	105	12.818

NOTAS PRESUPUESTO 2007:

Sector Legislativo se incluye a los dignatarios de popular (Diputados y Parlamento Andino).

Sector Administrativo se incorporó pospuestos creados para el SODEM y los que laboran a contrato en el FISE, CONAM y otros.

Sector Asuntos del Interior se incluye el personal civil que labora en la Policía Nacional y los nuevos policías graduados.

NOTAS PROFORMA PRESUPUESTARIA 2008:

En la variación del número de servidores públicos del año 2008 respecto al 2007, se incluye la actualización de la información del personal que labora bajo la modalidad de contratos en las Entidades Públicas, así como la incorporación de funcionarios que venían laborando en Instituciones del Estado y que no han sido consideradas en periodos fiscales anteriores como Hospitales de Policía y Fuerzas Armadas, Universidades, Comisión de Tránsito del Guayas, SRI, Ministerios Coordinadores, Ministerios creados etc., y su distribución responde a la reubicación de este personal entre los distintos regímenes laborales y sus leyes correspondientes.

FUENTE: Sistema Presupuestario de Remuneraciones – SIPREM y Pro formas Institucionales 2008.

ELABORADO POR: Patricio Calderón

CUADRO No. 2

RECURSOS HUMANOS DESAGREGADO POR REGIMEN LABORAL

SECTORES/REGÍMENES	2006	2007	2008⁴⁸
TOTAL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO	356.119	363.098	370.593
Ley de Carrera de la Función Legislativa	341	342	341
Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nac.	113.427	114.615	114.568
Ley de Escalafones Profesionales ⁴⁹	0	953	187

⁴⁸ Cuadros de Recursos Humanos que constan en la Pro forma Presupuestaria entregada al Congreso Nacional, para su aprobación para el 2008.

Ley de Personal de las Fuerzas Armadas	68.557	62.744	62.744
Ley de Personal de la Policía Nacional	36.907	40.589	40.589
Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	70.381	73.738	75.226
Ley de Servicio Exterior	278	296	296
Ley Orgánica de la Función Judicial	4.916	4.916	6.179
Ley de Educación Superior	19.037	22.751	22.751
Sujetos al Código del Trabajo	23.043	23.013	21.804
Servicios Personales por Contrato	16.951	16.842	11.237
Otros Regímenes	3.401	3.247	14.671

FUENTE: Presupuesto General del Estado Agregado, Cuadro 3.1 Recursos Humanos. Edición Especial, Registro Oficial 856 de 24 de abril del 2007.

ELABORADO POR: Patricio Calderón

NOTA PRESUPUESTO 2007:

Datos sujetos a reajuste, se está validando la información de las autoridades, funcionarios y trabajadores a nombramiento y contrato fundamentalmente de las entidades descentralizadas que no actualizan los datos para ser registrados en el SIPREM y disponer de información en los Distributivos correspondientes.

NOTA PROFORMA PRESUPUESTARIA 2008:

La variación del número de servidores públicos del año 2008 respecto al 2007, corresponde a la actualización de la información del personal que labora a contrato en las Entidades Públicas, así como a la incorporación de funcionarios que venían laborando en Instituciones del Estado y que no han sido consideradas en los períodos fiscales anteriores como Hospitales de Policía y Fuerzas Armadas, Universidades, Comisión de Tránsito del Guayas, etc., y su distribución responde a la reubicación de este personal entre los distintos regímenes laborales y sus leyes correspondientes.

Consolidado el número de servidores que laboran al amparo de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que consta en el Presupuesto del Gobierno Central y de las entidades descentralizadas, se demuestra que la vigente LOSCCA, no es de aplicación general, ya que es inexplicable que dentro del Presupuesto "General" del Estado, no consten las entidades que disponen de una mal entendida autonomía, como es el caso de los Organismos de Control, como son la Procuraduría y Contraloría General

⁴⁹ En el presupuesto aprobado para el 2007, no existe la "Ley de Escalafón profesionales" en la Pro forma del 2008, aparece el número de servidores tanto en el 2007 como en el 2008.

del Estado, las Superintendencia, Petroecuador, Banco Central del Ecuador, entre otras, por lo que puede decirse que la LOSCCA, no unificará, homologará y eliminará el discrimen existente entre los servidores del Sector Público y más bien, y conforme a los pronunciamientos del Procurador General del Estado, se está consolidando y extendiendo la brecha y la iniquidad de las remuneraciones entre quienes trabajan en las instituciones del Estado.

GASTOS DE PERSONAL

Dentro del Presupuesto “General del Estado”, el gasto en remuneraciones o más conocido como gasto corriente, es un componente importante y significativo, hecho que en forma categórica tiene una fuerte incidencia en la economía nacional. Se debe dejar en claro que los gastos en personal o también conocida como “masa salarial” a la que hace alusión el presente trabajo, solo se refiere a la que consta en el Presupuesto del Gobierno Central, así como a las entidades descentralizadas y autónomas o dependientes del Gobierno Central y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, mas no las instituciones conocidas como parte de la “burocracia dorada”.

Como se puede observar en el cuadro No. 3 el gasto en personal por concepto de remuneraciones para el año 2007, haciende a US \$ 3.515.529.287,19, lo cual representa el 23,58 % de Presupuesto General del Estado (en el que constan las entidades mencionadas en el párrafo anterior), consolidado por grupos, conforme consta en el cuadro No. 4. Es necesario señalar igualmente que del Presupuesto General del Estado correspondiente al 2006, en comparación al del 2007, en gastos de personal ha existido un incremento del 13.42% y que el mayor incremento presupuestario entre los tres grupos, corresponde al del Gobierno Central, ya que del año 2206 al 2007, existe un incremento del 11% para pago de remuneraciones.

CUADRO No. 3
GASTOS BUROCRACIA

GRUPOS	PRESUPUESTO 2006	PRESUPUESTO 2007	VARIACION	%
Gobierno Central	2.433.748.077,70	2.822.349.396,29	388.601.318,59	11,05%
Entidades Autónomas	571.705.222,35	640.434.075,25	68.728.852,90	1,96%
Seguridad Social	38.293.222,87	52.745.815,65	14.452.592,78	0,41%
TOTAL GASTOS DE PERSONAL	3.043.746.522,92	3.515.529.287,19	471.782.764,27	13,42%

FUENTE: Presupuesto General del Estado

ELABORACION: Patricio Calderón

CUADRO No. 4
GASTOS BUROCRACIA COMPARATIVO 2007-2008

GASTOS BUROCRACIA COMPARATIVO 2007 Y PROFORMA 2008

GRUPOS	PRESUPUESTO 2007	PRESUPUESTO 2008	VARIACION	%
Gobierno Central	2.822.349.396,29	3.478.780.662,65	656.431.266,36	14,75%
Entidades Autónomas	640.434.075,25	709.665.545,23	69.231.469,98	1,56%
Seguridad Social	52.745.815,65	263.367.426,39	210.621.610,74	4,73%
TOTAL GASTOS DE PERSONAL	3.515.529.287,19	4.451.813.634,27	936.284.347,08	21,03%

FUENTE: Proforma Presupuestaria 2008

ELABORACION: Patricio Calderón

En el cuadro No. 4 se establecen los presupuestos del Gobierno Central, de las Entidades Autónomas y de la Seguridad Social, el mismo que asciende a la suma de US \$ 14.908.339.358,57 valor del que los gastos en personal para el presente año son de 3.515.529.287,19 lo cual representa el 23,58% del Presupuesto General del Estado, consolidado por grupos.

Los diferentes analistas no toman en cuenta todos estos rubros para sus análisis, sino que únicamente para sus cálculos de porcentajes de gastos en remuneraciones toman en cuenta el valor del Presupuesto del Gobierno Central, esto es: US \$ 9.767.730.362,12, del cual si sacamos el porcentaje correspondiente a la masa salarial del Presupuesto General del Estado, consolidado que es de US \$ 3.515.529.287,19, nos da un porcentaje del 35,99%. Estas cifras de todas maneras determinan que los salarios son el componente con la mayor participación en el gasto del Presupuesto del Gobierno Central, motivo por el cual los servidores públicos están en la obligación de optimizar los servicios en beneficio de la población usuaria de los servicios estatales.

CUADRO No. 5

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2007 CONSOLIDADO POR GRUPOS

	PRESUPUESTO 2007	GASTOS PERSONAL	%
Presupuesto del Gobierno Central	9.767.730.362,12	2.822.349.396,29	18,93%
Presupuesto de Entidades Autónomas	2.432.363.089,83	640.434.075,25	4,30%
Presupuesto de la Seguridad Social	2.708.245.906,62	52.745.815,65	0,35%
TOTAL PRESUPUESTO	14.908.339.358,57	3.515.529.287,19	23,58%

FUENTE: Presupuesto General del Estado

ELABORACION: Patricio Calderón

CUADRO No. 6

**PROFORMA PRESUPUESTARIA 2008
CONSOLIDADO POR GRUPOS**

	PRESUPUESTO 2008	GASTOS PERSONAL	%
Presupuesto del Gobierno Central	10.357.650.000,00	3.478.780.662,65	18,93%
Presupuesto de Entidades Autónomas	2.524.592.014,39	709.665.545,23	4,30%
Presupuesto de la Seguridad Social	3.300.930.957,43	263.367.426,39	0,35%
TOTAL PRESUPUESTO	16.183.172.971,82	4.451.813.634,27	27,51%

FUENTE: Presupuesto General del Estado

ELABORACION: Patricio Calderón

BIBLIOGRAFÍA:

Ackerman Susan Rose. *La Corrupción y los Gobiernos*, Siglo XXI de España Editores, S.A., Madrid 2001.

Acosta Alberto, *El Estado como solución*. Quito, Editorial ILDIS.

Cabanellas de Torres Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliarsa, Buenos Aires, 1988.

Cartillas educativas sobre macroeconomía No. 3, El Sector Público, Observatorio de la Política Fiscal.

Carta Iberoamericana de la Función Pública, Documento discutido en el III Foro Iberoamericano de Servicio Civil, Antigua, Guatemala en febrero 12 del 2004.

Cueva, Agustín. *“El Ecuador de 1925 a 1960”*. En: Nueva Historia del Ecuador. Corporación Editora Nacional, Grijalvo, Quito, 1983. V. 10.

Chiavenato Idalberto, Administración de Recursos Humanos, Segunda Edición, Bogotá Colombia., 1997.

De la Paz Vela Maria, Revista Gestión No. 152, febrero del 2007

Dessler Gary, Administración de Personal, Cuarta Edición. Impreso en México, 1991.

Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, GUILLERMO CABANELLAS, ED. Heliasta, Tomo V. Buenos Aires, Argentina, 1981.

Estatuto de la Carrera Administrativa de Colombia. Ley 27 de diciembre 23 de 1992

Flores Vinces, Guillermina. Carrera Administrativa y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas. Administración de Personal y Carrera Administrativa en Perú . Clad Caracas Volumen 3 No. 2 de diciembre de 1986.

Férez Fernandez, Manuel. La Carrera Administrativa en los Estados Unidos. Documentación Administrativa / No. 210-211 mayo-septiembre de 1987,

Gordillo Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Parte General, Fundación de Derecho Administrativo, 1a. edición Colombiana, 1998.

Ilich Vladimir Lenín, Obras Escogidas, Editorial Progreso, Moscú 1961.

Jaramillo Ordoñez Hernán, Manual de Derecho Administrativo, Loja, Ecuador, Tercera Edición, 1999.

Larrea Holguín, Juan., *“La Primera Constitución Liberal de 1897”*, en: Religión y Derecho. División Editorial Poligráfica. Guayaquil, 1998.

Larrea Holguín, Juan. *“El espíritu jurídico de la República”* (de 1895 a nuestros días). En, Historia del Ecuador. Salvat. Quito, 1982. V. 7.

Lordello, Elvia. El Control de los Procesos de Ingreso y Retiro de Servidores Públicos. en : Revista OLACEFS volumen 1 N.2 de diciembre de 1992.

Marx Carlos, El Capital, Editorial Claridad, Buenos Aires 1946.

Marx Kart, trabajo Asalariado y Capital, Ediciones PEPE, Medellín 1969.

Moderne, Franck. Observaciones en Torno al Principio de Carrera en la Función Pública Francesa. Documentación Administrativa /No. .210 - 211. Mayo - Septiembre 1987,

Memorias del cuarto seminario internacional. Función Pública y Democratización en Iberoamerica, abril 17 al 20 de 1990. Ponente: Mogín Barquín, Maria Teresa. Bogotá. Colombia

Noboa, Aurelio. "Ley de Régimen Político", 10 de junio de 1843. Recopilación de Leyes del Ecuador. Interior, desde 1821 hasta 1846. T. III. Imprenta de A. Noboa. Guayaquil, 1901.

Paéz Benalcázar Andrés, El Drama del Sector Público, Visión y propuestas desde la Socialdemocracia. Editorial Che, 2004.

Rérez Gorostegui Eduardo y Beatriz Rodrigo Moya, Política de compensación y protección de los recursos humanos, Ediciones Pirámide, Madrid, España, 1998.

Reforma y Democracia. Revista del CLAD N.4 de julio de 1995

Santa María de Paredes, Vicente. *Curso de Derecho Administrativo*. Quinta Edición. Establecimiento tipográfico de Ricardo Fé. Madrid, 1998.

Trabucco Federico, Constituciones de la República del Ecuador, Universidad Central, Editorial Universitaria, Quito-Ecuador 1975.

Varios autores, Política Salarial, Inflación y Crisis, Ediciones ILDIS, Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Quito 1990.

W. Chow King ."Simposio sobre Reforma Administrativa en la zona de Orla del Pacífico". "La Reforma de la Función Pública China". Problemas, implicaciones y cuestiones planteadas por el modelo propuesto. Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Volumen 57 No. 1 marzo de de 1991

Documentos oficiales:

Constitución Política de la República del Ecuador, R.O. No. 1 de 11 Ago-98

Constitución Española

Convención Interamericana contra la corrupción.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Suplemento del Registro Oficial No. 166 de 15 de diciembre del 2005.

Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público. .R.O. No. 16 de 12 de mayo del 2005.

Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, R.O. No. 16 de 12 de mayo del 2005.

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Suplemento del Registro Oficial No. 337 de 18 de mayo del 2004.

Codificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa del Ecuador, R.O. No. 574 de 26 de abril de 1978

Ley para la Transformación Económica del Ecuador, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 34 de 13 de marzo del 2000.

Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Registro Oficial No. 536 de 18 de marzo del 2002.

Oficio PGE 28586 de 16 de octubre del 2006, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 9 de febrero del 2007

Presupuesto General del Estado, Agregado, Edición Especial No. 2 Registro Oficial No. 856 de 24 de abril del 2007.

Proyecto de Pro forma que contiene el Presupuesto General del Estado para el 2008.

Resolución No. SENRES-2007-000048, de 29 de junio del 2007

Resoluciones SENRES No. 2004-000081, SENRES-No.2004-000174 y SENRES No. 20007-007, publicadas en los Registros Oficiales Nos. 374 de 9 de julio del 2007, 460 de 12 de noviembre del 2004 y 19 de 9 de febrero del 2007, respectivamente.

Resolución No. SENRES-2007-000032 de 30 de mayo del 2007 y Resolución SENRES-2007-007 publicada en el Registro Oficial No. 19 de 9 de febrero del 2007.

Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, Suplemento del Registro Oficial No. 505 de 17 de enero del 2005.

jvelasquez@congreso.gov.ec El miércoles 20 de diciembre: Procurador y Contralor explicarán megasueldos en instituciones autónomas.

Ministerio de Economía y Finanzas, www.mef.gov.ec

Carrera Jaime, Análisis, Observatorio de la Política Fiscal.

Presidencia de la República www.presidencia.gov.ec

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio del 2002.

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura seleccionada o fuente de investigación.

Quito, octubre, 2007

PATRICIO ARNULFO CALDERON IMBAQUINGO