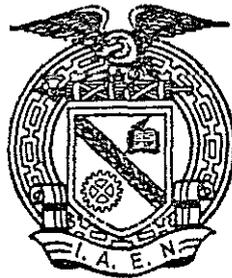


**REPUBLICA DEL ECUADOR**  
**SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO**  
**DE SEGURIDAD NACIONAL**  
**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS**  
**NACIONALES**



**XV Curso Superior de Seguridad Nacional**  
**y Desarrollo**

**TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL**

*LA SINDICALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS*  
*LCDO. LUIS OSWALDO MIER LUNA*

**1987-1988**

## INDICE

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. ANTECEDENTES	
1.1. SINTESIS DE LA EVOLUCION HISTORICA DE LAS ASOCIACIONES LABORALES Y LA REVOLUCION INDUSTRIAL	5
1.2. EL SINDICALISMO: ANTECEDENTES	9
1.3. TEORIAS ACERCA DEL MOVIMIENTO SINDICAL	12
1.4. EL MOVIMIENTO LABORAL EN EL ECUADOR	18
CAPITULO II. LA ADMINISTRACION PUBLICA ECUATORIANA	
2.1. EVOLUCION DEL PODER POLITICO EN ECUADOR	30
2.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA A PARTIR DE 1830	36
2.3. EL SECTOR PUBLICO ECUATORIANO	37
2.4. LA BUROCRACIA ECUATORIANA	38
CAPITULO III. LAS RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR PUBLICO ECUATORIANO	
3.1. REGULACIONES LABORALES ANTES DE LA EXPEDICION DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA	44
3.2. LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA DE 1964	52
3.3. LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO: EL CODIGO DEL TRABAJO	57
3.4. LA LEY DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y OTRAS LEYES	61
CAPITULO IV. ESTUDIO COMPARADO ENTRE EL CODIGO DEL TRABAJO Y LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA	
4.1 ASPECTOS GENERALES	65

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
4.2. DE LA CONTRATACION Y DEL NOMBRAMIENTO	66
4.3. DE LOS DERECHOS, DEBERES Y OBLIGACIONES DEL TRABAJADOR	68
4.4. JORNADAS DE TRABAJO, DE LOS DESCANSOS OBLIGATORIOS Y DE LAS VACACIONES	72
4.5. DE LOS SALARIOS, SUELDOS, BONIFICACIONES Y REMUNERACIONES ADICIONALES	74
4.6. DE LA TERMINACION DEL CONTRATO Y DE LA CESACION DEFINITIVA DE FUNCIONES	78
4.7. DEL DESAHUCIO, DEL DESPIDO INTEMPESTIVO, DE LA DESTITUCION	82
4.8. DE LAS ASOCIACIONES DE TRABAJADORES Y LA HUELGA	84
4.9. DE LA ORGANIZACION.- COMPETENCIA Y PRESCRIPCION	87
CAPITULO V. DE LOS SINDICATOS, LA CONTRATACION COLECTIVA Y LOS CONFLICTOS COLECTIVOS EN EL SECTOR PUBLICO	
5.1. LAS ASOCIACIONES EN GENERAL Y LAS ASOCIACIONES PROFESIONALES	91
5.2. LAS ASOCIACIONES EN EL SECTOR PUBLICO	94
5.3. DE LA CONTRATACION COLECTIVA EN EL SECTOR PUBLICO	96
5.4. DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS.- LA HUELGA	102
CONCLUSIONES	106
RECOMENDACIONES	113

## INTRODUCCION

### Ubicación del problema

A partir de la década de 1960, el Estado Ecuatoriano ha sufrido una transformación evidente tanto en sus funciones tradicionales como poder público administrador, regulador y controlador, cuanto por su activa participación en áreas de los servicios públicos, circunstancia que le ha obligado a re-diseñar sus objetivos y reestructurar sus instrucciones con el fin de cumplir efectiva y oportunamente con dichos propósitos.

Esta característica del Estado se hace más clara cuando en la década del 70, en razón de la explotación petrolera, debe crear nuevos organismos o reorganizar los existentes para que administren los ingresos económicos provenientes de dicho recurso. La administración pública, e inmersa en esta la burocracia ecuatoriana no solamente creció cuantitativamente sino cualitativamente; efectivamente, de aproximadamente 150.000 servidores públicos registrados en 1973, para 1980 se anotan 222.000, estimándose para 1985 en 350.000, es decir el 12% de la población económicamente activa.

Esta burocracia crece igualmente cualitativamente, pues las tareas que debe asumir, organización, dirección y ejecución de proyectos claves para el desarrollo económico-social del país, exigen una alta calidad técnica-profesional, a más de un tratamiento adecuado que haga posible su permanencia y eficiencia en el servicio público.

La necesidad de regular y el ingreso y la permanencia de los servidores públicos, fue preocupación de algunos gobiernos, destacándose la Ley de 1952 expedida por el Sr. Galo Plaza Lasso y la de 1959 por el Dr. Camilo Ponce, ambas sancionadas en las postrimerías de sus mandatos. Posteriormente la Junta Militar de Gobierno (1963-1966) promulgó la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa vigente.

Pero recordemos que los trabajadores ecuatorianos, incluidos los denominados "obreros" del sector público, han venido regulando sus relaciones de trabajo con el Código del Trabajo, expedido por el Jefe Supremo de la República, General Alberto Enríquez el 5 de agosto de 1938, legislación resultante de una larga trayectoria que data desde la primera Ley Obrera sancionada por el Presidente Baquerizo Moreno en septiembre de 1916.

### Definición del problema

En una entrevista mantenida con el notable jurista Dr. Alfredo Pérez Guerrero, para revisar el proyecto de la actual Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, manifestaba entonces su preocupación de que los trabajadores en general se regulen por dos leyes laborales; pensaba, que era conveniente estudiar la introducción de reformas al Código del Trabajo únicamente, reformas que deberían tratar sobre limitaciones muy específicas a los servidores públicos más no sobre sus derechos. Sus insinuaciones no tuvieron acogida; no hay duda que el Estado y la burocracia no tenían las características actuales.

La defectuosa aplicación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la politización de las instituciones responsables de su aplicación, su desactualización frente a los requerimientos de la sociedad ecuatoriana; sumando a estas las continuas manifestaciones de los servidores públicos sobre algunos derechos no reconocidos, hacen necesario un reanálisis de la conveniencia de mantener dos leyes laborales y por consiguiente de instituciones, derechos, técnicas y procedimientos que dan diferente tratamiento a los trabajadores del país.

Las experiencias acumuladas, en más de 50 años, en la aplicación de El Código del Trabajo y casi 25 años de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la jurisprudencia sobre la legislación, las características y el comportamiento de las organizaciones laborales del sector público y del sector privado, y aún la legislación y práctica de otros países latinoamericanos, pueden y deben servirnos de antecedente para el análisis del problema.

Es importante considerar dentro del análisis las políticas, resoluciones y convenios de la Organización Internacional del Trabajo, Organización de las Naciones Unidas de la que forma parte nuestro país, referentes a la "libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación" convenio ratificado por el Ecuador, y sobre la "protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública", convenio aún no ratificado por nuestro país,

El Artículo 125 de la Constitución Política del Estado, que define y clasifica a las entidades del sector público y precisa las leyes a las que de-

ben someterse sus servidores públicos, ratificando confusamente la dualidad de la legislación laboral aún dentro del mismo sector, así como la aplicación de dicha norma a partir de 1979, serán elementos importantes para el análisis.

### Definición de la Hipótesis

Vigencia de una doble legislación laboral que regula las relaciones de trabajo de los trabajadores ecuatoriano, puede ser la causa de los conflictos de la burocracia y uno de los motivos de su ineficiencia.

¿Conviene por tanto suprimir esta doble legislación, motivada en principio por los diferentes fines que persiguen el sector privado y el sector público?

¿Conviene otorgar a los servidores públicos ciertos derechos otorgados en la Ley a los trabajadores del sector privado, sin que afecten su lealtad y eficiencia a los fines que persigue el Estado?

¿Debe el Estado ser objeto de presión para atender todas las demandas y reivindicaciones de los servidores públicos frente a su papel de organizador y regulador de la totalidad de la sociedad ecuatoriana?

### Objetivo

El análisis de las preguntas planteadas y otras que surjan en el desarrollo del trabajo, nos llevarán a concluir si conviene o no otorgar a los servidores públicos el derecho a la sindicalización, o mantener la prohibición establecida en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Para alcanzar este objetivo general estudiaremos entre otros aspectos:

- El sindicalismo y las organizaciones laborales en el Ecuador;
- el sector público ecuatoriano y la burocracia y sus organizaciones;
- la legislación laboral ecuatoriana; y,
- la contratación colectiva y la huelga.

### Metodología

El método que básicamente utilizaremos es el análisis crítico de la situación actual; sirviéndonos de la legislación vigente, datos estadísticos y

documentos que sirvan para el propósito. Del análisis por medio de la inducción y la síntesis formularemos conclusiones y recomendaciones.

### Importancia de la Investigación

El I.A.E.N. tiene entre otras finalidades básicas, la de "Estudiar e investigar los asuntos que tengan incidencia en la Seguridad y Desarrollo Nacionales"; su misión "capacitar en la investigación y análisis de la problemática nacional en todos sus aspectos".

Hemos considerado que el tema de investigación propuesto y aceptado por los directivos del Instituto, responde a estas expectativas, pues la situación laboral de los servidores públicos puede constituirse en factor favorable o desfavorable de la administración del Estado, según se reconozcan o no sus derechos y aspiraciones legítimas.

## CAPITULO I

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1. SINTESIS DE LA EVOLUCION HISTORICA DE LAS ASOCIACIONES LABORALES Y LA REVOLUCION INDUSTRIAL

La vida en sociedad es un hecho natural y el hombre se caracteriza por vivir en sociedad, en este estado es como se realiza plenamente. Existen tantas modalidades de asociación como necesidades humanas han surgido: la familia, la tribu, el municipio, la iglesia, el estado,

Entre estas agrupaciones sociales se destaca el Estado, el cual, como sostiene Rousseau se origina en un contrato social.

La primera y elemental sociedad es la familia que al multiplicarse rompe la unidad del núcleo o engendra la familia de familias o Clan. El clan está compuesto por seres que reconocen un antepasado común, formado por dos o más generaciones unidas por la comunidad de sangre y además por miembros adoptivos que pueden ser individuos en busca de protección o esclavos prisioneros de guerra. En el clan, donde predominan los nexos familiares, pueden encontrarse ya una elemental división del trabajo, considerando la edad, sexo y jerarquía, más no una asociación de individuos con fines diferentes a las de supervivencia común.

Fue en Roma donde se formalizan las "sodalitas" y "colegias" integradas por músicos dedicados al culto, zapateros, curtidores, alfareros y joyeros. Posteriormente las XII tablas reconocen la existencia de esos colegios y la "lex julia" más adelante reorganiza las asociaciones profesionales romanas y prohíbe el funcionamiento de muchas de ellas.

Muy semejantes a los colegios romanos y ya en el siglo VII d.de C. nos encontramos con asociaciones de origen germánico y anglosajón, las Guéldas, constituidas por fines religiosos y sociales o de artesanos y mercaderes, solamente en las Guéldas de artesanos se pueden observar antecedentes de organización laboral.

Las corporaciones de oficios o gremios de la edad media fueron fundadas

con el objeto de regular los asuntos relacionados con sus oficios y la de fen sa y cooperación entre sus miembros con sujeción a los preceptos cris- tianos. La corporación tenía fines económicos, sociales, morales y poli- ticos, su medio y divisa fue la solidaridad.

Su organización social y económica muestra una gran diferencia entre la tradicional economía agrícola de los campesinos y la economía urbana base da sobre el trabajo de artesanos y comerciantes. Se puede asegurar que en los gremios medievales se encuentran claros antecedentes de las asocia- ciones profesionales; en el régimen corporativo existía ya el pacto colec- tivo de condiciones de trabajo, el derecho de fijar las jornadas de traba- jo, el descanso semanal por motivos religiosos, el salario y las relacío- nes entre el maestro, aprendices y oficiales.

Los maestros al ser aceptados y reconocidos solemnemente en esta catego- ría asumían una jerarquía especial y consiguientes privilegios que los dí- ferenciaban notablemente de oficiales y aprendices, por esta razón se a- firm a que los modernos sindicatos de trabajadores se asemejan más a éstos en cambio que los patronos a los antiguos maestros.

### La Revolución Industrial

La revolución industrial debe concebirse como un movimiento social, sea cuando se presenta en Inglaterra desde 1769, en los Estados Unidos y Alemania con posterioridad a 1870, o bien en Canadá y Rusia a principios de este siglo, o en los países en vías de desarrollo en nuestros días; sus efectos y características son fundamentalmente iguales. Siempre va acompañada por el crecimiento de la población, por la aplicación de la técnica a la industria y por un empleo del capital más intenso y extenso a la vez; también se caracteriza por la conversión de las comunidades rurales en urbanas y por el nacimiento de nuevas clases o grupos sociales.

El crecimiento de la población no fue el resultado solamente del cambio en el coeficiente de natalidad sino un descenso de la mortalidad.

Muchas influencias actuaban para reducir la permanencia de la mortali- dad. Al introducirse el cultivo de tubérculos, se pudo alimentar mayor número de ganado durante los meses de invierno y así surtir de carne fresca durante todo el año. La sustitución de los cereales in-

feriores se hizo por el trigo y el aumento en el consumo de legumbres aumentó la resistencia contra las enfermedades. Más altos niveles de limpieza personal motivados por el uso común del jabón y de la ropa interior de algodón barato, disminuyeron los peligros de infección... el conocimiento de la medicina se desarrolló, aumentaron los hospitales y dispensarios y se prestó mayor atención a detalles, tales como la destrucción de la basura y el entierro de los difuntos.

Algunos autores han afirmado que fue el crecimiento de la población, con su mayor demanda de mercancías, lo que estimuló la expansión industrial. Sin embargo, un aumento en la población no significa necesariamente una mayor demanda efectiva de objetos manufacturados, y menos una mayor producción en el país que experimenta dicho aumento. Este fenómeno puede, contrariamente y como está sucediendo en muchos países actualmente, conducir a un nivel inferior de vida. En realidad, en Inglaterra del siglo XVIII y más adelante, junto con el aumento de la población tuvo lugar un aumento de los otros factores de la producción: aumento de la superficie arable cultivada, nuevos productos como la patata, incremento de rebaños, etc.

Otra característica fue la formación del capital. "Fue no solo la voluntad de ahorrar sino también la voluntad de emplear dichos ahorros en forma productiva...". Las profundas minas, las bien construidas fábricas y el considerable número de casas edificadas como resultado de la revolución Industrial, fueron productos del capital relativamente barato. Efectivamente, el interés del dinero en aquella época fue cuando más del 5% habiendo descendido hasta el 3%.

La oferta creciente de tierra, capital y trabajo, debía coordinarse; esta gestión correspondió a los "entrepreneurs", hombres prontos a imaginar nuevas combinaciones de los factores de producción. Las opiniones y actitudes de la época eran propicias; muchas de las diferencias políticas y religiosas que separaban a la sociedad inglesa habían desaparecido, se practicaba en todos los campos la tolerancia. La reglamentación de la industria por medio de gremios y municipalidades había desaparecido, el campo quedó abierto al libre ejercicio de la iniciativa y la empresa individual.

Como consecuencia de lo anterior, y las nuevas corrientes del pensamiento científico inglés, nacido de las enseñanzas de Francis Bacon y aumenta

das por el genio de Boyle y Newton, se desarrollaron las nuevas ciencias, la física, la química, la geología, la fisiología y otras. Físicos y químicos estuvieron en íntimo contacto con los líderes de la industria británica. Autores e inventores industriales y empresarios vinieron de todas las clases sociales y de todos los lugares del país: aristócratas mejoraron la agricultura, clérigos y párrocos (Cartwright y Dawson) mejoraron los métodos en tejidos y fundiciones. "Abogados, soldados, empleados públicos y hombres de bajas clases sociales encontraron en las manufacturas, posibilidades de adelanto muy superiores a las que ofrecían sus vocaciones originales".

Los hombres que llevaron a cabo esta transformación y ampliaron las posibilidades de la producción y riquezas eran obreros y artesanos casi todos. Quienes contribuyeron al perfeccionamiento del hilado mecánico fueron el relojero Kay, el carpintero Wyatt, el peluquero Arkwright, el tejedor Hargreaves, el mecánico Crompton; un fondista, Peter Stubs, organizó una gran empresa comercial. Newcomen, el vidriero Craawley y los mecánicos Wat y Stephenson, perfeccionaron las máquinas de vapor y la locomotora.

El reclutamiento de los obreros para la nueva forma de producción, en manos de los empresarios, se realizó en ocasiones utilizando medios coercitivos muy violentos. Entre estos figuran la Ley de pobres y la ley de aprendices, leyes que se justificaron por el gran número de vagabundos a raíz de que la revolución agraria los convirtió en desheredados. Quien no se presentaba voluntariamente era conducido a los talleres públicos regidos con severísima disciplina. Quien sin el permiso de su maestro o empresario abandonaba su puesto en el trabajo, era tratado como vagabundo, ningún desocupado recibía ayuda sino mediante su ingreso en los talleres colectivos. "Lo que está suficientemente claro es que no hubo ningún deseo por parte de los obreros para congregarse en grandes establecimientos; fue sólo bajo el impacto de poderosas fuerzas, algunas atrayentes, otras repulsivas, como el artesano inglés se convirtió en un obrero fabril".

Una característica de la época fue el empleo de los niños y las mujeres. "Los industriales del hierro construyeron algunas fábricas textiles en las cercanías de sus altos hornos a fin de dar trabajo a las mujeres e hijos de los trabajadores". En muchas fábricas textiles las dos terceras partes

de los trabajadores eran niños; "en la fábrica de Samuel Greg, el 17% de sus 252 trabajadores eran menores de 10 años y menos del 30% excedía de 18 años ...". Si bien puede afirmarse que muchos obreros contratados por las fábricas, varones adultos, recibieron salarios que elevaron el nivel de vida de sus familias; las mujeres y los niños no tuvieron el mismo trato, estos se pagaban a largo plazo o con vales. En la mayor parte de las empresas las horas de trabajo duraban desde el amanecer hasta el anoche- cer, con breves suspensiones para desayuno y almuerzo, en algunos casos, "trabajaban de las cuatro de la mañana hasta las diez de la noche",

Desde la primera mitad del siglo XVIII, existió un fuerte movimiento en favor de los "clubes" entre los peñadores, tejedores, sastres, fabricantes de clavos y otros artesanos; sobre ellos puede decirse que, bajo muchos aspectos, se encontraban más cerca del gremio antiguo que del moderno sindicato. En todas y cada una de las fábricas, tanto textiles como metalúrgicas se debatían problemas muy similares, especialmente los relativos a jornadas y salarios. A partir de 1760, las regiones carboníferas, los puertos y los poblados textiles fueron testigos de demandas violentas: declaración de huelgas, destrucción de máquinas, instalaciones y edificios. "Más no debemos tomar estos hechos como una evidencia de la existencia de sindicatos; fueron, en su mayor parte, levantamientos provocados por el hambre o la opresión y la organización que los sostuvo se deshizo tan pronto como dada la batalla, habíase ganado o perdido". Un aumento de jornales no solicitado por una petición a los tribunales constituía un delito. Antes de que terminase el siglo XVIII había más de cuarenta leyes que impedía la asociación. La Ley de Asociaciones-1799-1780- estableció que cualquier persona que se asociara con otras, con el fin de obtener un incremento de salario o una reducción de las horas de trabajo podría ser sometida a los tribunales y, si era convicta entonces, condenada hasta tres meses de prisión. Estas leyes fueron derogadas en 1824 con ayuda de Joseph Hume y en 1825 se confirmó la legalidad de las asociaciones. Para 1830 bajo la dirección de John Doherty y Robert Owen se inicia la formación de la Unión Nacional de Trabajadores y, puede afirmarse, la iniciación del socialismo en Inglaterra.

## 1.2. EL SINDICALISMO: ANTECEDENTES

El Sindicalismo es una filosofía y un estilo de acción revolucio-

naria o cuasirevolucionaria de las organizaciones de los trabajadores que tuvo su primera configuración en los sindicatos franceses del último decenio del siglo XIX. Su filosofía recibió una elaboración posterior en los escritos de Georges Sorel.

El término procede del francés "Syndicat", grupo de obreros asociados para la defensa de sus intereses comunes. En Francia sindicalismo, indica el sindicalismo obrero en general, pero en Inglaterra, pasó a designar específicamente al sindicalismo revolucionario. Debido a que el sindicalismo tuvo sus orígenes en el seno de los sindicatos franceses, se configuró con una combinación de muchas de las ideas de los grupos radicales del siglo XIX. Proudhon fue en todo caso la más poderosa influencia intelectual de los trabajadores franceses; de él recibieron la creencia en el taller autogobernado como unidad básica de una sociedad libre y descentralizada, así como su insistencia en el esfuerzo de todos los trabajadores como único medio para la emancipación obrera. "Deberán los artesanos poder trabajar de modo independiente, con auxilio del crédito barato, que recibirán del banco popular y luego cambiar entre ellos por valores iguales a los productos de su trabajo. Este crédito mutuo y cambio de valores iguales habrá de ser base de la sociedad que ya no requerirá un Estado sino una libertad e igualdad completas."

De los marxistas adoptaron el énfasis puesto en la lucha de clases como un principio de explicación y como norma para la acción; de los blanquistas (Luis Blanc 1811-1882) la aceptación de la violencia y el papel de una élite militante para el proceso de la emancipación social. El método de huelga general, pacífica o revolucionaria, estaba vigente desde R. Owen.

Las ideas centrales del movimiento sindical eran las siguientes:

- la lucha de clases es la característica dominante de la sociedad moderna y el método de transformación social;
- la clase obrera debe realizar su propia liberación con respecto a la autoridad empresarial, el sistema salarial y el Estado opresor;
- los trabajadores no deben apoyarse en la acción política, sino en la acción directa: el boicót, el sabotaje, las manifestaciones de masas o las huelgas. "Todas las huelgas ganadas o perdidas contribuirán a ahondar la conciencia de clase de los trabajadores".

-los sindicatos deben oponerse al nacionalismo y al militarismo, y como órgano de lucha contra el capitalismo constituiría en el futuro la organización que dirigiría la producción y distribución,

A diferencia del socialismo marxista el sindicalismo no estaba interesado en la conquista del Estado por medio de la acción de un partido político.

La insistencia en el papel de las minorías activas y la huelga general idealizaban las condiciones de unos sindicatos que carecían de una militancia masiva, de medios financieros y autoridad central. Los sindicatos franceses estuvieron divididos más o menos hasta 1914 entre reformistas y revolucionarios, Pero las concepciones revolucionarias prevalecían como doctrina oficial de la Confederación General de Trabajadores (C.T.G.), fundada en 1895.

Los sindicalistas franceses predicaron con frecuencia la acción directa pero no la violencia por la violencia; para los intelectuales franceses la huelga general era un mito social, mientras que los sindicalistas la consideraban como táctica real al servicio de finalidades prácticas.

En Inglaterra el sindicalismo aparece plasmado en las Trade Union que surgieron con el carácter de asociaciones mutualistas, evolucionando a mediados del siglo XIX a asociaciones estrictamente profesionales y con fines cada vez más políticos. La Conferencia Sindical de Plymouth, en 1899, rechazó la idea de lucha de clases y se pronunció por la creación e un grupo de diputados obreros para influir en la legislación. En 1906 quedó conformado el Labour Party, órgano político de las Trade Unions de gran influencia en la política inglesa contemporánea con casi todos los sindicatos socialistas.

En Alemania, en pleno siglo XIX persistía todavía el régimen corporativo medieval. A partir de 1860, con el incremento de la gran industria se desarrolló extraordinariamente el movimiento sindical obrero. En 1813 Lassalle fundó la "Asociación General de Obreros Alemanes". En la Conferencia Sindical de 1875 se fundieron los grupos anarquistas y marxistas, acentuándose la tendencia a hacer de los sindicatos un instrumento de fuerza socialista. En 1894 aparecieron los primeros sindicatos cristianos y desde entonces hasta la implantación del nacionalsocialismo, se ob-

*servan tres modalidades sindicales: socialista, liberal y cristiana.*

*En Francia los comienzos del sindicalismo fueron inspirados en Saint Simon, Fourier, Blanc y Proudhon y se desarrolló en el seno de los partidos políticos avanzados.*

*En los Estados Unidos, el sindicalismo es francamente evolucionista. En 1880 se fundó en Pittsburgh la "American Federation of Labor" la cual declaró que su finalidad era "lograr que el trabajo y los medios de subsistencia sena menos precarios, asegurando a los obreros una parte equitativa de los frutos de su trabajo". Su doctrina es la de que en cada país la acción obrera debe ser adaptada a las condiciones económicas y a la constitución política. Su aspiración es la emancipación de la clase obrera, pero no por la lucha de clases sino por la evolución y manteniendo su divisa de no mezclarse en política de partido.*

*En Rusia el movimiento sindicalista tuvo su apogeo después de la Revolución de Febrero (1905). Los trabajadores se apoderaron de las fábricas y asumieron su gestión por medio de comités de fábrica, sovjets o síndicatos. Después de varios años de apasionados debates sobre el control obrero, los bolcheviques pusieron término a lo que Lenin había calificado de "Charlatenería sindicalista". El Estado logró establecer el pleno control de la economía, mientras que el partido comunista se aseguraba el control del sindicato.*

### 1.3. TEORIAS ACERCA DEL MOVIMIENTO SINDICAL

*Tres son las principales tendencias acerca del Sindicalismo;*

- El grupo de los técnicos occidentales, que trata de explicar el comportamiento histórico de los trabajadores en relación con los salarios, horas y condiciones de trabajo y más derechos anexos.*
- El grupo comunista, localizado fundamentalmente en la URSS, que se preocupa sobre todo de cómo pueden contribuir los sindicatos a incrementar la productividad en las sociedades comunistas; en esta tendencia los síndicatos son agencias promotoras, no importando si es el Estado o la empresa los que dominen la organización; y,*
- El grupo de economistas neoclásicos occidentales, centran su atención en*

los efectos que pueden causar los grandes sindicatos, en los precios, en la movilidad del trabajo, en los niveles de empleo en el cambio tecnológico y los beneficios.

### 1.3.1. La tradición histórica occidental

Esta tendencia incluye a los teóricos occidentales más conocidos del sindicalismo laboral. Para su análisis se plantean, entre otras las siguientes preguntas: ¿Por qué surgieron los sindicatos? ¿Cómo se explican las diferentes actitudes individuales de los trabajadores frente a los sindicatos? ¿Cuál es el impacto de la experiencia nacional cultural y jurídica en las organizaciones de trabajadores?. Las primeras respuestas las dieron los teólogos, los filósofos, los historiadores y los economistas, posteriormente los psicólogos y sociólogos; en todo caso podemos agruparlos en tres escuelas. Los revolucionarios, los empiristas históricos y los teóricos contemporáneos.

#### 1.3.1.1. Los revolucionarios

El interés por la teoría del sindicalismo surgió del estudio del materialismo histórico de Carlos Marx; según éste, los avances técnicos alteran las relaciones entre las clases burguesas o propietarios y las clases trabajadoras o proletarios; inevitablemente la burguesía explota a los trabajadores y éstos se defienden creando el sindicato; el conflicto de clase es, según Marx, la explotación de los trabajadores. Se considera que los sindicatos promueven los objetivos revolucionario de la clase trabajadora, actúan correctamente; los que acceden a las demandas de los empresarios burgueses o que contemporizan con su objetivo revolucionario, inútiles; cualquier líder sindical que trate de hacer la paz con un burgués debe ser considerado como traidor a la clase.

Según esta filosofía, el sindicalismo es un procedimiento útil en la lucha de la clase trabajadora contra la burguesía, pero esta lucha pueden hacerla de diferentes maneras o utilizando diferentes procedimientos:

-Una tendencia de derecha defiende el gradualismo político, consistente en que los sindicatos deben representar el interés de todos los trabajadores incluidos especialmente los menos calificados y mantener una presión constante sobre los empresarios y obtener mayores beneficios económicos

cos y una nacionalización pacífica de la industria. Defienden el sindicalismo organizado por industrias o por zonas geográficas y apoyan a un partido que defienda el gradualismo en el frente político. Representan esta tendencia los socialistas pragmáticos de la American Federation of Labor (A.F.L.) de los Estados Unidos como Max Hayes, Nahum I. Stone, Víctor Berger.

-Los teóricos del ala izquierda consideraron a los sindicatos como el "escudo protector" y otros como "la espada vengadora" de la clase trabajadora. Daniel de León y William Z. Foster, líderes de esta tendencia, defendieron la acción política y socialista de los sindicatos como principal instrumento revolucionario en la sociedad burguesa.

-Un tercer grupo son los anarcosindicalista, el sabotaje, el engaño en el trato con los empresarios y con los funcionarios públicos, el asesinato y la violencia física para producir el desorden, son medios permitidos para alcanzar sus objetivos. Entre otros, defendieron esta tendencia los norteamericanos William Trautman, Vincent St. John y William D. Haywood.

En general la tendencia revolucionaria de los sindicatos no ha impactado mucho en los Estados Unidos. Muchos de los programas de bienestar social defendidos particularmente por los del ala derecha, forman parte ya de la política pública norteamericana, sin que estos cambios hayan sido el resultado de una reestructura de las clases sociales como pretenden los socialistas revolucionarios.

#### 1.3.1.2. Los empiristas históricos

Dentro de la tendencia denominada histórica occidental, este grupo de teóricos sindicalistas está representado por Sidney y Beatrice Webb. Su teoría del sindicalismo laboral se basa en la historia inglesa del trabajo.

Inicialmente, cuando los sindicatos eran pequeños, débiles y entregados a la merced de los empresarios y mal vistos por los jueces, los trabajadores adoptaron la doctrina egoísta de los intereses creados. Utilizaron el método del "seguro mutuo, es decir la ayuda mutua dentro del grupo de trabajadores; el grupo se mantenía pequeño con el fin de mejorar las

las oportunidades de trabajo. Al fortalecerse los sindicatos, la doctrina de los intereses creados fue sustituida por la doctrina del equilibrio entre la oferta y la demanda y el método del "seguro mutuo" por el de la "negociación colectiva", acuerdo bilateral que postulaba la solidaridad de los trabajadores, pero la flexibilidad para alcanzar mejoras. El inconveniente de este tipo de sindicalismo era que beneficiaba a los fuertes, es decir a los que menos necesitaban ayuda.

Por último los Webb establecieron que los sindicatos ingleses recurrían a la doctrina "del salario vivo", aplicable a todos los trabajadores y no solamente a los más fuertes; el método que se utilizó fue el de la "promulgación jurídica" que tenía alcance nacional con intervención del Parlamento.

Los Webb fueron partidarios de esta tercera doctrina y método, admitiendo la utilidad de los dos primeros, especialmente el método de la negociación colectiva entre sindicatos y empresas. Sus estudios proporcionaron el trabajo de base para la mayor parte de las teorías posteriores sobre el movimiento sindical.

John R. Commons, reformula la teoría de los Webb y marca el comienzo de la escuela norteamericana más importante sobre sindicalismo. Para Commons "el sindicalismo es un procedimiento protector de los inferiores en el aspecto social y económico que han de defenderse contra el rigor impersonal del mercado". Commons no creía en la armonía natural, al contrario de los Webb, tenía escasa confianza en el desarrollo del consenso social en materias económicas; creía en el funcionamiento de grupos grandes de contrapeso que harían funcionar, de buena fe, la estabilidad social.

#### 1.3.1.3. Los teóricos contemporáneos

Las teorías más conocidas son las propuestas por Selig Perlman y John T. Dunlop. Según el primero, los sindicatos tienen importancia en la estructura social democrática europea occidental por razones completamente distintas de su capacidad para elevar los salarios y mejorar las condiciones de trabajo. "El sindicalismo es la técnica mediante la cual los trabajadores se unen para asegurarse derechos sociales e industriales; una vez asegurados esos derechos los trabajadores usan los

sindicatos para protegerse contra los efectos de la competencia del mercado, que a lo largo de la historia ha sido intensificado por el cambio de las técnicas de la producción". Así pues el sindicalismo tiene carácter tanto ofensivo como defensivo, pero invariablemente se creó para promover los intereses sociales de sus miembros antes que las necesidades de una "clase trabajadora" abstracta. Según Perlman tanto más antiguo es un sindicato tanto más tiende a recurrir a su experiencia histórica; generalmente no buscan más que el dominio sobre el territorio limitado del empleo, conocen las fronteras o límites más eficaces; no creía que en el contexto norteamericano existía lealtad alguna de "clase", La difusión de la riqueza en la sociedad norteamericana hicieron a los trabajadores y a los movimientos laborales renuentes a adoptar ideas o experimentos socialistas.

Para Dunlop, al contrario de los teóricos que consideraban el movimiento laboral como una fuerza política y social, estima que el sindicalismo difiere en importancia según los países; en los casos en que los sindicatos representan un papel industrial importante es grande su peso; en los casos en lo que solamente representan un papel político, su peso es menor.

### 1.3.2. La tradición comunista

A principios del siglo el gobierno Zarista de Rusia trató de crear "sindicatos legales" anteriores a los sindicatos fascistas italianos y a los sindicatos de empresas norteamericanos pero estas organizaciones no tuvieron éxito. En 1905 se celebró la primera Conferencia de Sindicatos Rusos, pero al fracasar la revolución de 1905, los sindicatos fueron deshechos y sus dirigentes encarcelados o desterrados.

En 1917 reapareció el Soviet de Petrogrado y junto con los soldados revolucionarios, nuevamente aparecieron organizados los sindicatos pero con una notable tendencia socialdemocrática o menchevíque; esta circunstancia originó la desconfianza de Lenín en los Sindicatos y elaboró su teoría respecto a su función, publicada en 1921 en su obra "La tarea de los Sindicatos".

A Lenín le preocupaba fundamentalmente mejorar las instalaciones productivas, por eso en su teoría se adhiere a la dirección científica de la empresa propugnada por Taylor; doctrina que no concede a los trabajadores in

tervención en el manejo de los problemas industriales; los sindicatos de**u** bían disciplinar a los trabajadores y ser los guardianes de la eficiencia empresarial; debían minimizar las pérdidas de la producción y evitar la discriminación entre trabajadores, antes que reclamar alzas salariales o mejores condiciones de trabajo.

A la muerte de Lenin se hicieron patentes tres tendencias sobre el papel de los sindicatos: la primera, sostenida por León Trotsky, era la continuación del pensamiento de Lenin, es decir, que el Estado controlara y absorbiera a todos los sindicatos; la segunda liderada por Michael Tomsky sostenía que los sindicatos debían ocupar un puesto independiente de la organización de las empresas; y la tercera tendencia sostenía que el sindicato debía ser aparentemente independiente pero realmente controlado por las células del partido comunista único, incluido en el mismo sindica to.

La tercera tendencia del partido comunista, se ha convertido en la oficial. Las empresas en general estarían controladas por tres partes supuestamente iguales: el gerente de la explotación, los representantes de los sindicatos locales y los representantes del partido; pero al ser elegidos todos ellos por votación popular en los soviets, podemos concluir que eran representantes únicos del partido. A partir de 1930 los sindicatos perdieron su voz en la determinación de la política, durante la segunda guerra mundial y participaron decididamente en aumentar la productividad de la nación. Su papel se ha limitado a la consecución de algunos beneficios sociales y la formulación de quejas contra gerentes im populares.

### 1.3.3. El enfoque neoclásico

La mayor parte de los economistas han centrado su atención en los efectos económicos de los salarios y de determinadas acciones sindicales como las huelgas y los boicots; algunos también se han ocupado del poder de los sindicatos para influir en los cambios tecnológicos o en otras actividades de la empresa. El análisis neoclásico típico se centraba en las consecuencias de la elevación del salario para los empresarios o para otros trabajadores (Simons 1944). En la actualidad (Friedman) el análisis se hace sobre otros factores que pueden maximizar los sindicatos como las bases salariales, el pago de salarios y los niveles de empleo.

Este modelo admite la conveniencia de dar diferentes tratamientos a los sindicatos según el desarrollo tecnológico de la empresa o del país, los niveles de empleo, prestaciones sociales obtenidas, etc.

#### 1.4. EL MOVIMIENTO LABORAL EN EL ECUADOR

##### 1.4.1. En la Colonia

La conquista española destruyó la organización política, social y cultural de los pueblos aborígenes, representada especialmence por los Incas, cuyo socialismo primitivo ha sido estudiado y comentado favorablemente por algunos historiadores. Durante la Colonia las actividades económicas, sean estas agrícolas o mineras, se sustentaron en la explotación del trabajo de los indígenas y negros esclavos mediante las encomiendas, mitas u obrajes; esta última verdaderos núcleos de obreros dedicados a la fabricación de textiles, en las que podemos encontrar los orígenes remotos de un capitalismo incipiente. Estos obrajes que tuvieron su apogeo en el siglo XVI habían pasado a propulsar las asociaciones gremiales, hermandades de socorro y cofradías con fines especialmente religiosos y de ayuda mutua.

Los constructores navieros constituyen los primeros gremios en el puerto de Guayaquil, donde se estableció un astillero, que junto con el ubicado en la isla Puná, constituían los de mayor importancia en la costa del Pacífico.

Durante el siglo XVIII, debido a la legislación proteccionista de la metrópoli, se detuvo el crecimiento de la fabricación de textiles y otros productos, ocasionando profundos cambios en la estructura productiva de la Real Audiencia de Quito, la producción pasó a ser eminentemente agropecuaria, con concentración de los medios de producción en manos de pocas familias, la gran propiedad latifundista donde prevaleció el sistema de organización feudal con características negativas más acentuadas que el sistema servil europeo.

En las ciudades la artesanía artística y de servicios ocupaba sitio preponderante en la vida social, su producción había adquirido aquella calidad tradicional que le ha hecho notable hasta el presente y

le permitió empujarse hasta la obra de arte propiamente dicha que, con la Escuela Quiteña, trascendió las fronteras de la Audiencia y se regó por la costa entera del Pacífico. Los trabajadores artesanos se habían organizado, para fines de mejoramiento, cultivo espiritual, ayuda mutua y defensa de su clase, en gremios, que vivieron con similitudes características de los del medio-evo europeo, desde la conformación de la Colonia. 1)

#### 1.4.2. En la República: 1830- 1925

Al iniciar la república encontramos una estructura socio económica igual al de la Colonia, con graves problemas ocasionados por casi treinta años de actividades bélicas y paralización de las actividades productivas. Grupos sociales bien definidos; una pequeña élite de terratenientes, de dueños de establecimientos fabriles y de comerciantes, un grupo más amplio de artesanos radicados en las ciudades, grupos pequeños de profesionales y por último la gran masa campesina, indígenas especialmente, integraban, como resultado de las encomiendas los siervos de la hacienda o conciertos.

En 1851 se deroga la esclavitud. Para 1861 se dicta el Código Civil que considera la relación laboral dentro del contrato de arrendamiento. La influencia de la doctrina liberal, las doctrinas sociales de la iglesia católica, expresadas en la "Encíclica Rerum Novarum" de León XIII y del Socialismo, impactaron tanto en los círculos intelectuales como en los sectores más organizados artesanales, de los cuales empezaron a surgir asociaciones con finalidad de exigir sus derechos; cabe destacar "Artesanos del Progreso de Guayaquil" (1874) que para 1904 llegan a constituir la "Confederación Obrera del Guayas"; "La Artística e Industrial de Píchincha" (1892), "Círculo Católico de Obreros" (1894), "Alianza Obrera" (1904).

Juan Montalvo propone en 1876 la creación de una sociedad de trabajadores y artesanos bajo la inspiración y los principios políticos de la I. Internacional (1864); propuesta que no prosperó debido a la violenta oposición del clero católico, cuya influencia y opinión ha sido determinante en la población ecuatoriana.

En las provincias de la sierra aparecen varias agrupaciones obreras inspiradas en el modelo corporativo e impulsadas por el clero católico; destacándose la Alianza Obrera del Azuay.

En 1906 Alfaro expide la Ley sobre protección del industrial, tendiente a

impulsar la actividad azucarera; se instalan fábricas de alimentos, bebidas, talleres mecánicos, etc. Se mejora la industria textil con la incorporación de máquinas de vapor.

En 1896 la Sociedad de Carpinteros de Guayaquil declara la primera huelga del país, consiguen la reducción de la jornada de trabajo a nueve horas. En 1898 la Sociedad Unión de Panaderos realiza la segunda huelga exigiendo aumentos salariales.

El primer congreso obrero se reúne en Quito en 1909 y entre las resoluciones más importantes se destaca la conformación de la Unión Ecuatoriana de Obreros, cuyo fin era el procurar el mejoramiento social y moral de la clase obrera y la defensa de sus legítimos intereses. El segundo congreso reunido en Guayaquil en 1920, crea la Confederación Obrera Ecuatoriana (C.O.E.) y se recomienda a los trabajadores organizarse en sindicatos gremiales; sus planteamientos son la elevación de los salarios, el descanso dominical obligatorio, la indemnización por accidentes de trabajo, beneficios para la mujer trabajadora, creación del Ministerio y Oficina del Trabajo, etc.

En 1916 el presidente Baquerizo Moreno dictó la primera ley laboral en la que se fijaba la duración de la jornada laboral de 8 horas y seis días a la semana, el desahucio como forma de terminación laboral. En 1918 se expidió la Ley de abolición del concertaje. En 1922 el presidente Tamyayo expide la segunda ley laboral que contenía las normas sobre indemnización pecuniaria al obrero o jornalero por accidentes de trabajo, prescripción de las acciones provenientes del trabajo, procedimientos y competencias en las controversias laborales.

Cabe anotar que en la década de los 20 se inicia en el Ecuador una nueva etapa económica-social producto en parte de la revolución liberal y de las nuevas ideas socialistas así como la recesión económica provocada por la caída de las exportaciones agrícolas: caucho, cacao, café, palo de balsa, etc. Los trabajadores reivindican sus derechos, especialmente las de salarios, e inician una serie de paros y huelgas de carácter violento con la consiguiente represión, como la registrada el 15 de noviembre de 1922 en la ciudad de Guayaquil en la que se masacran a centenares de trabajadores.

El partido socialista ecuatoriano se conforma en junio de 1925 y su programa de acción contenía:

*Respaldo total a las organizaciones socialistas y proletarias, creación del Departamento de Trabajo, creación de universidades populares destrucción del regionalismo, establecimiento de lugares de distracción para los obreros, municipalización de boticas y servicios farmacéuticos, colonización del oriente, formación de barrios obreros, protección a los desocupados, libertad de organización para los empleados públicos, amplia defensa de las leyes laborales, incorporación de la mujer a la sociedad con los mismos derechos, seguro social para los trabajadores, reconocimiento de la huelga como medio legal para la lucha obrera ... 2)*

En 1925, la Junta de Gobierno Provisional crea el Ministerio de Previsión Social y Trabajo, el presidente Isidro Ayora (1928), en cumplimiento de los postulados de la Revolución Juliana expide varios decretos que se conocen como la "legislación social juliana".

Entre 1925 y 1931, los trabajadores ecuatorianos habían legalizado 162 organizaciones, distribuidas en casi todas las provincias y en mayor número en Guayas (50), Pichincha (21), Chimborazo y Azuay (16) cada una.

#### 1.4.3. En la República: 1925-1944

La difusión de las ideas socialistas y la militancia de las clases populares en las organizaciones laborales transforman estas hacia un sindicalismo con fines combativos y de defensa de los intereses de los trabajadores; así los obreros de la fábrica "La Internacional" organizan su sindicato en diciembre de 1933, ejemplo que es seguido por casi todas las fábricas textiles. En marzo de 1934, los mismos trabajadores de la Internacional realizan la primera huelga reclamando el cumplimiento de las leyes laborales, estabilidad para los obreros, aumentos salariales y reintegro del secretario general del sindicato, Padilla Cox, que había sido despedido. En el mismo año 1934 otros sindicatos, especialmente de fábricas textiles, declaran huelgas por similares motivos o de respaldo a "La Internacional".

En 1935, Federico Páez dictó la coercitiva Ley de Huelgas y la Ley de Seguridad Nacional. El 20 de julio de 1938 se reúne en Ambato el Tercer Congreso Obrero Nacional con 62 representaciones que deciden conformar la

Confederación Obrera del Ecuador C.O.E. e impulsar la expedición del Código del Trabajo. En el mismo año en Quito se reúnen las organizaciones la bonales católicas y forman la Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos CEDOC, su lema inicial "la clase obrera no es enemiga de las otras clases sino su colaboradora", su tendencia al corporativismo.

El General Alberto Enríquez Gallo, Jefe Supremo de la República, expide el Código del Trabajo el 5 de agosto de 1938. Durante su gobierno se restablecieron las libertades sindicales y se derogaron los decretos represivos; los trabajadores reorganizaron sus filas y constituyeron dos grandes confederaciones: La Unión Sindical del Guayas y la Unión Sindical de Pichincha.

Luego de la renuncia del General Enríquez, hasta mayo de 1944 se suceden algunos gobiernos interinos, durante el del Dr. Carlos Arroyo del Río, de tendencia liberal apoyado por la oligarquía bancaria y exportadora de la costa, se agudizaron los conflictos sociales, las manifestaciones de protesta y las huelgas durante reprimidas por el cuerpo de carabineros.

Entre 1942 y 1943 se registran 47 huelgas, de las cuales 27 fueron por incrementos salariales, 10 por estabilidad y 8 demandando el cumplimiento de las disposiciones legales ... En 1943 se celebró el primer contrato colectivo con los trabajadores de la Cemento Nacional. Para 1943 existían ya 497 organizaciones de trabajadores: 138 sindicatos, 42 comités de empresas, 14 federaciones, 12 confederaciones, 2 uniones y 289 organizaciones gremiales. 3]

Las organizaciones sindicales integraron la Alianza Democrática Ecuatoriana, la misma que con la llamada "revolución gloriosa de Mayo" 1944, llevó al poder al Dr. José María Velasco Ibarra.

En este clima de efervescencia popular y dado el papel que jugaron los trabajadores en el derrocamiento del régimen arroyista se crean las condiciones propicias para la construcción de la central sindical por la que se venía luchando desde hace años. Es así como en junio de 1944 se reúne el Congreso constitutivo de la Confederación de Trabajadores del Ecuador C.T.E. 4]

La C.T.E. desde su fundación forma parte de la Federación Sindical Mundial -FSM- y defiende la "acción directa de los trabajadores en la lucha por las reivindicaciones económicas, sociales, políticas y culturales; cuando a través de esta acción una alianza sólida entre obreros, campesinos, empleados, artesanos y otras capas laboriosas de la población, 5]

Ese mismo año es reconocida legalmente la Federación de Estudiantes del Ecuador -FEUE- y la Federación Ecuatoriana de Indios -FEI-.

#### 1.4.4. En la República: 1944-1987

De 1944 a nuestros días se han sucedido diecisiete gobiernos, la mayor parte de ellos de tendencia conservadora: Dr. Velasco Ibarra, Dr. Camilo Ponce; de tendencias progresistas: Junta Militar de Gobierno, Sr. Galo Plaza, Gral. Guillermo Rodríguez Lara, Dr. Oswaldo Hurtado, Ing. León Febres Cordero. Período caracterizado por etapas de crecimiento o de crisis económica, donde adquieren especial influencia política los grupos agroexportadores de la costa o en el cual; el Estado, gracias a los recursos obtenidos por el petróleo juega un papel decisivo en el desarrollo de las estructuras básicas del país.

Dentro de este ambiente se conforma igualmente el actual movimiento sindical del Ecuador, con la participación creciente del proletariado industrial que surge con el desarrollo de la Industria a partir de la aplicación del modelo económico de la Cepal en 1963 y de otros grupos laborales como al del movimiento campesino -Ecuarunari-, el Magisterio Nacional-UNE Confederación de Servidores Públicos -CONASEP-, etc.

Algunas organizaciones han experimentado importantes transformaciones, durante la década de los 70; así en la CEOLS -Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres- fundada en mayo de 1962, proclamando un sindicalismo democrático apolítico, se transforma en 1975 a una orientación de tipo progresista; igual ocurre con la CEDOC, donde se operan cambios sustanciales de orientación, dividiéndose en una CEDOC-CLAT (democracia-cristiana) y otra CEDOC de tendencia socialista. Esta última junto a la CEOLS y la CTE, lograron conformar el Frente Unitario de Trabajadores FUT (1971), principal expresión del movimiento sindical ecuatoriano. Su influencia política en la década del 70 es notable en razón de la falta de capacidad y acción de los partidos políticos organizados.

De 1973 a 1979 se registran 1.495 conflictos colectivos y 233 huelgas; en noviembre de 1975 el FUT organiza la primera huelga nacional en la que la CTE jugó el papel protagónico, tuvo un carácter eminentemente político de apoyo a la política reformista del Gral. Rodríguez Lara y un rechazo al go

pe de estado propiciado por el Gral, Raúl González Alvear; se puede afirmar que este hecho señala el inicio de una nueva etapa en el desarrollo de la lucha sindical. Una dura represión se desató contra las organizaciones sindicales y sus dirigentes, cuyo hecho culminante fue la matanza de Aztra.

La victoria electoral del binomio Roldós-Hurtado, con su oferta de corte distributivo mantuvo la desmovilización popular hasta 1981, año en el cual se inicia una nueva crisis económica y los conflictos sociales afloran con nuevos ímpetus. Desde este año se realizan once huelgas nacionales, sumando un total de trece hasta 1987, huelgas en las que el movimiento sindical se erige como portavoz del descontento popular en general y de las reivindicaciones clasistas de los trabajadores en particular.

Cabe destacar que de 1976 a 1985 se registran 2.463 organizaciones laborales, de las cuales 816 son sindicatos; igualmente en este período se suscriben 2.403 contratos colectivos, de los cuales en 1985 estaban vigentes 857, que amparaban a 170.000 trabajadores. [Cuadros N<sup>os</sup>, 1, 2 y 3].

En cada una de estas huelgas nacionales, el FUT actuó como coordinador director de estas protestas con las confederaciones de trabajadores que lo integran: CEDOC, CEOLS, CTE, Organizaciones Campesinas, barriales, etc. Los documentos que reflejan las tendencias de sus reivindicaciones, sean de carácter laboral o políticas, son sin duda las "Plataformas de las Huelgas". Anexo N<sup>o</sup> 1. Plataforma de la VII Huelga Nacional. 6]

ORGANIZACIONES LABORALES ARTESANALES Y EMPRESARIALES LEGALMENTE CONSTITUIDAS

POR TIPOS SEGUN AÑOS

AÑOS	TIPOS DE ORGANIZACION									TOTAL	%
	ASOCIACION	C. EMPRESA	FEDERACION	FUNDACION	GREMIO	SOCIEDAD	SINDICATO	UNION	CENTRAL		
1976	174	59	9	1	2	13	68	-	-	326	13.24
1977	162	44	7	-	2	10	60	3	-	288	11.69
1978	146	26	6	1	2	9	46	1	-	237	9.62
1979	179	48	5	-	7	11	65	4	-	319	12.95
1980	62	90	9	1	6	4	129	2	-	303	12.30
1981	55	58	6	-	5	5	81	1	-	211	8.57
1982	54	40	7	-	3	3	69	1	-	177	7.19
1983	51	40	2	-	-	1	99	2	-	195	7.92
1984	42	70	9	-	1	1	143	1	-	267	10.84
1985	29	36	9	-	6	1	56	2	1	140	5.68
TOTAL	954	511	69	3	34	58	816	17	1	2.463	
%	38.74	20.75	2.80	0.12	1.38	2.35	33.13	0.69	0.04		100%

FUENTE: DIRECCION GENERAL DEL TRABAJO

ELABORACION: MINISTERIO DE TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS, DIRECCION DE PLANIFICACION,  
DEPARTAMENTO DE ESTADISTICA

CUADRO # 2

CONTRATOS COLECTIVOS SUSCRITOS EN EL PAIS POR AÑOS

AÑOS	TOTAL	%
1976	214	8.91
1977	177	7.37
1978	184	7.66
1979	197	8.20
1980	263	10.94
1981	240	9.99
1982	282	11.74
1983	238	9.90
1984	338	14.05
1985	270	11.24
TOTAL	2.403	100%

FUENTE: DIRECCION GENERAL DEL TRABAJO, SUBDIRECCIONES E INSPECTORIAS PROVINCIALES

ELABORACION: AUTOR DE T.I.I.

CUADRO # 3

CONTRATOS COLECTIVOS VIGENTES 1985

<u>PROVINCIAS</u>	<u>No. CONTRATOS</u>	<u>%</u>	<u>No. DE TRABAJADORES</u> <u>AMPARADOS</u>	<u>%</u>
AZUAY	49	5.7	9.839	5.8
BOLIVAR	3	0.4	307	0.2
CAÑAR	12	1.4	4.688	2.8
GARCHI	9	1.1	317	0.2
COTOPAXI	15	1.8	1.294	0.8
CHIMBORAZO	13	1.5	1.933	1.1
EL ORO	40	4.7	4.383	2.6
ESMERALDAS	27	3.2	2.598	1.5
GALAPAGOS	1	0.1	52	0.0
GUAYAS	263	30.6	51.917	30.5
IMBABURA	16	1.9	1.797	1.1
LOJA	18	2.1	1.986	1.2
LOS RIOS	14	1.6	901	0.5
MANABI	40	4.6	4.301	2.5
MORONA SANTIAGO	6	0.7	257	0.2
NAPO	19	2.2	1.421	0.8
PASTAZA	4	0.5	360	0.2
PICHINCHA	280	32.6	78.431	46.1
TUNGURAHUA	22	2.6	2.776	1.6
ZAMORA CHINCHIPE	6	0.7	514	0.3
TOTAL/ 85	857	100.0%	170.072	100.0%

FUENTE : Dirección General del Trabajo

ELABORACION : Dpto. Estadística del Ministerio de Trabajo y Recurso Humanos.

ANEXO "J". - "PLATAFORMA DE LA VII HUELGA NACIONAL (24-25 III/83)"

1. Derogatoria de las medidas dictadas por el gobierno, relativas a: la devaluación monetaria [Regulación 065-83]; la elevación de las tasas de interés del sistema financiero [Regulación 066-83]; la elevación de los precios de la leche y combustibles (Decretos Ejecutivos); la renegociación de la deuda externa del sector privado [Regulación 046 83]; el pago por parte del Banco Central del diferencial cambiario de los reembolsos de importaciones [Resolución 105-R],
2. Derogatoria del inciso final del artículo 18 y la primera disposición transitoria de la Ley de Regulación Económica y de Control del Gasto Público, y de modificación del inciso quinto del artículo 2 de la misma ley, para que no se lesionen los intereses de los obreros y empleados públicos y para que el IESS apruebe su presupuesto de acuerdo con su propia ley. Cumplimiento irrestricto del artículo 125 de la Constitución; libre sindicalización de los servidores públicos y respeto al derecho de organización de los sectores populares en general.
3. Elevación del salario mínimo vital a S/8,000. Aumento general del 30% para los salarios de hasta S/20,000. Establecimiento de una escala móvil de reajuste automático de salarios cada seis meses, en base al incremento del costo de la vida. Estabilidad de los trabajadores por el tiempo de cuatro años.
4. Congelamiento de los precios de los artículos de primera necesidad, de las medicinas, de los combustibles, de todos los cánones de arrendamiento de viviendas, establecimientos comerciales, oficinas, etc. y de las tarifas de servicios básicos por tres años, e implementar mecanismos concretos y eficaces para su control.
5. Aplicación del Artículo 41 de la Ley de Reforma Agraria y derogatoria del Reglamento Agrario, Decretar la moratoria de la deuda de los campesinos con el Banco Nacional de Fomento a 20 años plazo, sin pago de intereses. Establecer la apertura de nuevas líneas de crédito para los campesinos, especialmente a los afectados por las inundaciones.

6. Incremento del presupuesto de la educación fiscal laica al 35% del presupuesto general del estado, Elevación de las partidas presupuestarias de salud y vivienda popular.
7. Solución al problema de la vivienda popular. Ampliación y aplicación inmediata del Decreto 2740. Expropiación de la Hacienda San José de Conocoto para el Comité del Pueblo. Inmediata construcción de la vía de penetración al Guasmo, de norte a sur. Creación de un fondo especial destinado a la dotación de servicios y obras de infraestructura dirigido a las zonas urbanas y rurales afectadas por las inundaciones de los últimos meses.
8. Estatización del sistema financiero y del comercio exterior. Incautación de divisas y supresión de las casas de cambio.
9. Destitución de los ministros que integran el Frente Económico, el presidente de la Junta Monetaria y del gerente general del Banco Central del Ecuador.
10. Convocatoria inmediata a Congreso Extraordinario a fin de que enjuicie la política económica antipopular y antinacional del gobierno y derogue las últimas medidas económicas.

FUENTE: Movimientos Sociales en el Ecuador  
FLACSO-1986. Pág. 148

## CAPITULO II

### 2. LA ADMINISTRACION PUBLICA ECUATORIANA

#### 2.1. EVOLUCION DEL PODER POLITICO EN EL ECUADOR

##### 2.1.1. Durante la Colonia

España gobernó a sus Colonias a través de dos instituciones , El Real y Supremo Consejo de Indias, órgano superior de última instancia en lo político y social y la Casa de Contratación, órgano superior en materia económica financiera. Con la expedición de la Cédula Real del 29 de agosto de 1563 se crea la Real Audiencia de Quito, partida de nacimiento de lo que será la República del Ecuador, cuyo texto, en la parte inicial dice:

*En la ciudad de San Francisco de Quito, en el Perú, resida otra nuestra Audiencia y Cancillería real con un Presidente, Cuatro Oidores que también sean Alcaldes del Crimen, un Fiscal, un Alguacil Mayor, un Teniente de Gran Canciller y los demás Ministros y oficiales necesarios ... 1)*

La administración que impone España a sus colonias es totalmente centralizadora, situación que no favoreció la formación de grupos gobernantes nativos; a este propósito Luis Robalino Dávila dice:

*El Sistema Colonial incapacitó por mucho tiempo a los pueblos de la Real Audiencia de Quito para el gobierno propio. El de la Metrópoli fue un despotismo centralizado, inquisidor y obstinado. No se preparó a estas sociedades para la libertad que no entendía; su educación cívica fue descuidada, sus mentes desviadas hacia la ciega obediencia al Soberano. La de los Cabildos no fue experiencia política sino mero manejo de los intereses de la ciudad, las Leyes de Indias no fueron cumplidas por los lejanos Virreyes Presidentes de Audiencias y Capitanes Generales, envueltos en un farrago de intereses propios o en los de encomenderos... 2)*

##### 2.1.2. En la República 1830-1944

Al proclamarse la independencia y anexarse a la Gran Colombia, primero, y luego al constituirse el Ecuador en Estado Soberano, Libre e Independiente en 1830, se inicia una etapa en circunstancias muy adversas para consolidar un gobierno estable; a la nueva nación le fue muy difícil conciliar intereses y obstáculos de toda naturaleza; aspiraciones regiona-

les de Costa y Sierra, de militares extranjeros victoriosos y latifundistas criollos, falta de comunicaciones, impresiones limítrofes, ninguna identidad nacional, clases sociales degradadas por la inhumana explotación de casi trescientos años. Así los primeros años de la república fueron de una grave anarquía; guerras civiles, disputas limítrofes, ambiciones personales o de pequeños grupos. Con breves paréntesis, en la administración del Dr. Vicente Rocafuerte, este fue el campo de acción de la administración pública ecuatoriana y por consiguiente su ineficacia, a tal punto que en 1859 la nación estuvo amenazada con la desintegración. Fue García Moreno quien: "Entre el estruendo de revoluciones producidas por el espíritu demagógico, el militarismo y las presiones políticas al rojo vivo, impuso el orden apelando a la coersión física e ideológica..."

En el período denominado como el "progresismo" (1884-1894) se consolida el régimen republicano y representa un notable esfuerzo de acercamiento y conciliación entre las posiciones extremas mantenidas por las "fuerzas conservadoras de la sociedad" y "las fuerzas transformadoras". Pero es el liberalismo el que inicia y hace realidad la anhelada unidad geográfica e histórica del Ecuador; la Costa y la Sierra comenzaron a vencer su aislamiento recíproco gracias al ferrocarril, al incremento del comercio interno y a las migraciones de la población serrana atraída por la bonanza económica de la costa. El país sin dejar de ser eminentemente agrícola, pasó a depender en buena parte de la agricultura de exportación, sin dejar de ser de corte feudal, se iniciaron los movimientos populares que reclamaban sus derechos no solamente políticos sino económicos y sociales. Según Angel Felicísimo Rojas, con la revolución liberal, la clase aristocrática perdió el poder político, aún cuando conservando íntegramente su poderío económico. De acuerdo al mismo autor,

hasta este momento, el gobierno del país, desde el ejecutivo hasta las legislaturas, no había estado sino en cierta clase de manos: frailes, soldados, aristócratas, Era la "argolla", había sido un Gobierno de castas. Dentro del mismo ejército, las altas jefaturas se habían hecho inaccesibles para el soldado obscuro, inteligente y honrado, y sólo triunfaban los méritos de la familia, las audacias del jefe de montonera o las intrigas del mercenario. Los altos empleos civiles solo se llenaban con señores feudales ... 3)

Con el triunfo del liberalismo entra en escena la clase media o más bien la burguesía ecuatoriana que adquiría una conciencia de clase y estaba madura para gobernar, circunstancia favorecida por la gran expansión de la

enseñanza a cargo del Estado, la profesionalización de la clase militar, el ingreso de la mujer a participar en las cuestiones públicas. "Si la clase media obtuvo innegable ventaja del liberalismo, mucho más debió a És te la oligarquía bancaria de la costa ... y los amigos más influyentes del régimen se les hacía intervenir como contratistas, para la realización de las obras públicas, como un medio rápido de enriquecimiento o de multiplicar sus capitales ... 4)

La oligarquía bancaria terminó por monopolizar el poder político, convirtiendo a los sucesivos gobiernos en dóciles instrumentos suyos, su fin se dio con la revolución del 12 de julio de 1925. Esta revolución tuvo dos metas definidas: organizar las finanzas del Estado, quitándosela a la oligarquía bancaria y adecuar la vida constitucional a las nuevas características sociales.

La misión Kemmerer consiguió ordenar las finanzas nacionales, elaboró un plan completo de tributación, creó un banco para el fomento de la agricultura y la industria; estableció un sistema para el control e intervención en la hacienda pública, se fijó el valor de la moneda; fundamentado en los estudios y recomendaciones de esta misión, el Dr. Isidro Ayora (1929-1931) fundó el Banco Central del Ecuador, el Banco Hipotecario (hoy de Fomento), las Cajas de Pensiones y Jubilaciones (hoy IESS), el Servicio Geográfico Militar, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General del Tesoro, la Superintendencia de Bancos, el Ministerio de Previsión Social y Trabajo..., etc.

En el período de 1925 a 1944, si bien el lapso más accidentado de la hística política del Ecuador, durante el cual se sucedieron más de veinte encargados del poder ejecutivo, fue sin duda de notable trascendencia para la reorganización administrativa del Estado y su fundamento jurídico, cuya influencia es perceptible hasta nuestros días.

### 2.1.3. De 1950 a 1987

La sociedad tradicional basada en el Sistema de Hacienda dominó la vida económica política y social de la Audiencia de Quito durante la Colonia y del Ecuador en la República hasta 1950. A partir de este año entra en crisis, como consecuencia de los cambios económicos sociales, cul

turales y políticos. Los siguientes pueden ser los rasgos más característicos:

#### 2.1.3.1. Desarrollo del Capitalismo

La agricultura adquiere un marcado carácter capitalista; en la Costa con el cultivo en gran escala del banano, que incorpora capital, técnica y trabajadores libres asalariados; para 1951 el Ecuador se convierte en el primer exportador de este producto. En la Sierra y Oriente se introducen nuevos cultivos y se desarrolla la ganadería. Por la expedición de la Ley de Reforma Agraria y la abolición del trabajo precario en la agricultura, se elimina el concertaje y los campesinos pueden vender libremente su fuerza de trabajo. En las ciudades adquieren importancia otras formas capitalistas de producción; las industrias fabriles y de la construcción constituyen los sectores más dinámicos de la economía; comercio, banca, seguro, transportes, comunicaciones, etc. Los partidos políticos, liberal y conservador, dan paso a nuevos movimientos políticos que intentan representar los intereses tanto de la burguesía como de los trabajadores.

#### 2.1.3.2. Urbanización y Partidos Políticos,

La población urbana crece en un ritmo ascendente de tal manera que si en 1950 representaba el 28,5% de la población total, para 1985 representaba el 53% (5'310.000 h.). La ciudad se convierte en el eje de la política nacional; dentro de ella aparece un nuevo elemento político, el pueblo, integrado por el naciente proletariado y los marginados de las grandes ciudades, especialmente de Guayaquil y Quito; su presencia política se hace efectiva gracias a la libertad del sufragio que lo convierte en elemento decisivo de las contiendas electorales.

Los partidos políticos tradicionales son incapaces de organizar esa fuerza dando paso al líder carismático que, en base a programas casi siempre demagógicos, ofrece solucionar sus más apremiantes necesidades: vivienda, trabajo, educación, salud, servicios básicos, luz, agua potable, etc. "En la política contemporánea, para llegar al poder, más que el apoyo de las armas o de los notables, se requieren los votos de los ciudadanos.5]

Los partidos políticos de izquierda constituyen la concreción de las nue-

vas ideas; el partido socialista fundado en 1926, el Comunista en 1931 y dentro de estas ideologías los actuales partidos Socialista Revolucionario (1963) y Movimiento Popular Democrático -MPD- en 1964, que no consiguen desarrollarse ni representar a los grandes sectores populares. Se fundan nuevos partidos políticos; la Democracia Cristiana (1964), la Izquierda Democrática (1970), ambos con más claras definiciones ideológicas, "se inclinan por una democracia pluralista que garantice los derechos humanos, respete las libertades públicas y permita una efectiva participación del pueblo en la generación de la autoridad y en la construcción de una nueva sociedad. Creen que la sustitución de las estructuras tradicionales sólo puede ser posible a través de un progresivo proceso de transformaciones. 6)

#### 2.1.3.3. La Organización Popular

Sí bien la legislación que la facilita se dicta antes de 1950, el desarrollo de la organización popular adquiere relieve a partir de los años 60, como consecuencia del desarrollo de las formas capitalistas de producción. Para 1973 existían en el país 8.909 organizaciones populares: comunas, cooperativas, sindicatos, asociaciones, comités barriales por mejoras en los servicios.

#### 2.1.3.4. El Reformismo Militar.

Las posiciones reformistas de los militares ecuatorianos se remontan a la Revolución Juliana de 1925, cuyas realizaciones hemos precisado antes. La Junta Militar (1963-1966) llega al poder cuando en toda América Latina se inician las grandes reformas administrativas, financieras y de planificación. "La Carta de Punta del Este" de 1961, genera para los países suscriptores, una serie de compromisos expresos entre los cuales debe citarse la ejecución de las denominadas reformas básicas: tributaria, educativa, política agraria y administrativa; lo que prácticamente impuso la obligación de planificar el desarrollo. 7)

El primer Plan de Desarrollo elaborado por la Junta Militar y la reforma administrativa alcanzó el carácter de política pública. En este período se dictaron: La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la Ley de Régimen Municipal, la Ley de Reforma Agraria, reformas al Régimen Tributario, se moderniza la administración pública y se crean las bases jurídicas y financieras que han hecho posible el desarrollo industrial contemporáneo.

El Gobierno Nacionalista Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1972-1976) presidido por el General Rodríguez Lara, plantea, desde su inicio un ambicioso plan de reformas "nacionalistas y revolucionarias". Debido a la explotación del petróleo y la consiguiente disponibilidad de recursos económicos, el Estado toma un papel determinante en la economía del país, se realizan grandes obras de infraestructura y se desarrollan bajo su responsabilidad los servicios de energía eléctrica, transportes, comunicaciones, vías públicas, saneamiento ambiental, riego, fomento de la industria, agricultura, comercio interno y externo ... etc.

#### 2.1.3.5. El Ecuador en la Década del 80,

Probablemente sea la década de las más grandes transformaciones, asistimos a la consolidación del capitalismo y con ello a la conformación de una clase media y de un proletariado que no existía. Como la riqueza petrolera es controlada por el Estado, éste ejerce un rol significativo en Guayaquil, Quito y Cuenca, en detrimento de las demás ciudades y provincias del país. Los conflictos políticos ya no se dan por luchas religiosas bi-partidistas o de caudillos militares, sino más bien por desconocimiento de las libertades y derechos de los ciudadanos, la pugna de poderes y las reivindicaciones económicas y sociales reclamadas por las grandes masas populares.

Desde 1978, mediante un referéndum el país aprobó la Constitución N° 18 que rige actualmente. Su carácter progresista es evidente, tanto porque ratifica normas de gran valor histórico de la vida nacional, cuanto porque introduce nuevos conceptos de organización del Estado para la consecución de sus fines; cabe destacar las normas referentes a la seguridad social y la promoción popular, al trabajo, a la economía y la división en sus cuatro sectores básicos; el sector público, el sector de economía mixta, el sector comunitario o de autogestión y el sector privado; el sistema unicameral del Congreso, el Consejo Nacional de Desarrollo responsable de la planificación nacional.

Durante el período se ha mantenido la constitucionalidad y se han alternado en el Poder los partidos de centro izquierda con el Dr. Jaime Roldós y Dr. Osvaldo Hurtado y de derecha con el Ing. León Febres Cordero.

## 2.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA A PARTIR DE 1830

El papel y funcionamiento de la Administración Pública en el Ecuador ha estado influenciada directamente por los modelos económicos imperantes en cada época y por el estilo de los gobernantes que se han sucedido a lo largo de la vida republicana.

Para algunos gobiernos, la Administración Pública, antes que constituir un sistema de gestión gubernamental, ha sido utilizado como un medio para consolidar su permanencia en el poder, especialmente a través de la repartición de las funciones públicas entre sus familiares y amigos de la clase económica del poder; y otros gobiernos la utilizaron para complacer los intereses de los grupos de presión: hacendados de la sierra, agroexportadores de la costa, banqueros, comerciantes, industriales.

Los dos estilos no hicieron sino acrecentar una burocracia generalmente desorganizada e ineficiente. Son pocos y cortos los períodos en los que se observa cierta preocupación por resolver los problemas administrativos y por vincular a la Administración Pública con los fines del Estado y del desarrollo nacional: los gobiernos de Rocafuerte, García Moreno, Isidro Ayora, Junta Militar 1963, con sus realizaciones que hemos precisado anteriormente, hicieron esfuerzos aunque sin continuidad ni mucho éxito por darle su verdadero papel en la administración de los intereses públicos.

En el esquema liberal del Estado, caracterizado por una actividad pasiva que respeta los patrones clásicos de una economía de libre mercado, la Administración Pública tuvo un papel limitado a la preservación de la seguridad, mantenimiento del orden interno, manejo de las relaciones externas y de las finanzas públicas. Si bien se crearon, fusionaron o suprimieron organismos oficiales, se procedió a redistribuir funciones y operar cambios en los cuadros burocráticos, estas acciones no obedecían a objetivos orientados a transformar estructuralmente el sistema administrativo.

Otra interpretación del papel del Estado ha conllevado una actitud menos pasiva, involucrando su participación en actividades tradicionalmente asignadas al sector privado pero limitándose a aquellas áreas donde éste no estuvo operando. Así surge la participación más activa del Estado en los campos de la instrucción pública, obras públicas, correos, telégra-

fos, beneficencia; en la regulación de las actividades agrícolas, industriales y mineras.

Más recientemente, el Estado adopta un papel activo, abandona su connotación primordial de consumidor e intenta convertirse en rector del desarrollo, responsabilizándose de nuevas tareas y actividades económicas fundamentalmente. Así surge el esfuerzo por planificar el desarrollo, manejar la economía, participar en los procesos estratégicos de la actividad económica tanto de la explotación de los recursos naturales como de la producción industrial, o en las actividades comerciales, en la investigación científica, etc. Aparecen así las empresas estatales, públicas o mixtas, o entidades autónomas orientadas a cumplir las nuevas variadas y extensas actividades del Estado.

### 2.2.1 Origen y Evolución de la Estructura Administrativa

Esta evolución la podríamos apreciar a través del origen o la creación de la estructura ministerial del Ecuador a partir de 1830, evolución vinculada a las etapas políticas definidas que repercutieron en la transformación y apareamiento de los ministerios. 8] (Gráfico 1),

Las etapas históricas tienen diferentes necesidades y esquemas administrativos, ello explica la evolución ministerial. La incidencia del modelo socio-político-económico, sobre la estructura de las instituciones es directa. Los gobiernos conservadores crean instituciones que mantengan el estado de cosas; los gobiernos que planteron transformaciones (revolución liberal, juliana) plasmaron sus ideas sociales en Ministerios encargados de ponerlas en práctica.

### 2.3. EL SECTOR PÚBLICO ECUATORIANO

De acuerdo al Art. 125 de la Constitución Política del Estado entenderemos como el Sector Público Ecuatoriano o las entidades siguientes:

- Los diferentes organismos y dependencias administrativas del Estado;
- Las entidades que integran la administración provincial o cantonal, dentro del régimen seccional; y,
- Las personas jurídicas creadas por la ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos o para actividades

des económicas asumidas por el Estado y las creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos ...

El artículo 384 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control dispone que: "La junta de Planificación elaborará y mantendrá actualizado un catastro de las entidades y organismos que conforme el sector público, y lo promulgará en el Registro Oficial".

En cumplimiento de estas normas, el Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo mediante Resolución del 22 de abril de 1987, publicado en el Registro Oficial N° 719 del 1° de julio de 1987, expide el Catastro de las Entidades y Organismos del Sector Público Ecuatoriano.

De acuerdo al Catastro indicado, todo el sector público ecuatoriano se clasifica en tres niveles: 1. Gobierno Nacional; 2. Régimen Seccional y 3. Régimen Autónomo.

Dentro del Gobierno Nacional se determinan los órganos, organismos e instituciones de: la Función Legislativa, la Función Jurisdiccional, la Función Ejecutiva, los Organismos del Estado y las Instituciones Financieras.

Dentro del Régimen Seccional, los Consejos Provinciales y los Municipios.

En el Régimen Autónomo, las Instituciones Autónomas y las Empresas Públicas.

En el Cuadro Anexo # 4 se determinan de acuerdo a la clasificación indicada, cada una de las Dependencias de la Administración Estatal, determinándose el número de servidores de cada una de ellas a 1981, de acuerdo al Estudio realizado por la Oficina Nacional de Personal. 9)

#### 2.4. LA BUROCRACIA ECUATORIANA

La administración pública es un organismo activo, que por la importancia y complejidad de sus funciones exige la actividad de numerosas personas denominadas "servidores públicos". De acuerdo con el último inciso del Art. 2 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, "es todo

ciudadano ecuatoriano legalmente nombrado para prestar servicios remunerados en las instituciones que conforman el servicio Civil Ecuatoriano", Excluyendo los funcionarios elegidos por voto popular y otras categorías, a este grupo se conoce también como "burocracia". En algunas oportunidades esta denominación se utiliza como la "influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado", en otras, para evocar un mundo de papeleo, de irresponsabilidad, de lentitud, presiones y arbitrariedades.

El número de servidores públicos variará notablemente según la aplicación que se da al término; la Ley determina que están excluidos del Servicio Civil Ecuatoriano y consiguientemente del concepto de burocracia:

- a) Los funcionarios elegidos por voto popular;
- b) Los funcionarios elegidos o nombrados por el Congreso Nacional que se rigen por leyes especiales;
- c) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que se rigen por leyes especiales;
- d) Los designados para la realización de una obra determinada o que tengan calidad de ocasionales;
- e) Los miembros de los cuerpos colegiados de las corporaciones a cuyo cargo corre el gobierno de las instituciones de Derecho Público y de Derecho Privado con finalidad social o pública;
- f) Los miembros de la Función Judicial;
- g) Los obreros de las instituciones mencionadas en el inciso primero del artículo anterior;
- h) El personal docente y directivo de las instituciones educativas y el que ejerza funciones técnicas y profesionales de la educación, que está sujeto a las Leyes orgánicas de Educación y de Escalafón y Sueldos del Magisterio.
- i) Los profesionales con título académico que prestan sus servicios en las Fuerzas Armadas en calidad de empleados civiles!"

Las estadísticas que disponemos de la Oficina Nacional de Personal para 1975 y 1981, clasifican a los servidores públicos, de acuerdo al documento de su designación, sea éste nombramiento o contrato y "jornaleros" entendiéndose a estos como los obreros cuyas relaciones de trabajo se regulan por el Código del Trabajo. Se excluyen a los miembros de la Fuerza Pública, si bien, a pesar de que el personal docente no forma parte del Servicio Civil, lo incluye en sus estadísticas.

Para 1975 se contabilizan 150.522 servidores públicos, equivalente al 2.1% de la población total del país (7'034.500), el 7.8% de la P.E.A.. Un servidor público por cada 46 habitantes.

La distribución básica por sectores, en los dos años fue la siguiente:

	<u>1975</u>	<u>%</u>	<u>1981</u>	<u>%</u>
Gobierno Nacional	109.986	73	169.978	72
Régimen Seccional	24.885	17	33.913	14.4
Régimen Autónomo	15.681	10	32.449	13.7

Como se puede observar el Régimen Autónomo tuvo un crecimiento superior al 100% durante los 5 años; el Gobierno Nacional mantuvo el porcentaje del total de servidores públicos, no así el Régimen Seccional que bajó del 17% al 14.4%. De los 169.978 servidores que integran el Gobierno Nacional en 1981, 158.080, es decir el 93%, forman parte de la Función Ejecutiva y en ésta, sin considerar la Fuerza Pública, más del 41% forman parte de los servicios de Educación y Cultura; 11% de Salud Pública, 8% en cada uno de los servicios de Agricultura y Ganadería, Obras Públicas, 4% Energía y Minas y el 28% a otros servicios.

Si adicionalmente consideramos los 13.559 personas que trabajan en las Universidades y Escuelas Politécnicas y los 12.000 trabajadores del IESS y 4.085 de la Junta de Beneficencia de Gyayaquil, podemos incluir que la Seguridad Nacional, la Educación y la Salud, funciones tradicionales del Estado, priman sobre otras funciones nuevas como las económicas.

Si comparamos el crecimiento de la población entre 1975 y 1981 y en igual período el crecimiento de la burocracia ecuatoriana, podemos establecer que la segunda creció en 57% , porcentaje muy superior al crecimiento de la población del 19%.

<u>Año</u>	<u>Población</u>	<u>%</u>	<u>Burocracia</u>	<u>%</u>
1975	7'034.500	100	150.522	100
1981	8'361.300	119	236.340	157

Se estimó que para 1975 el 28% de los servidores públicos tenían instrucción primaria el 43% secundaria y el 28% estudios superiores.

El personal con estudios superiores: 42.155 aproximadamente se distribuirán: Educación y Filosofía 22%; Ciencias Sociales 18%; Ingeniería 13%; Economía y Ciencias Administrativas 13%; Agronomía y Veterinaria 7%; Arquitectura 2% y otras profesiones 25%.

Un rasgo característico de la Administración Pública ha sido la profesionalización progresiva de los servidores públicos, no se disponen de datos exactos para 1987 pero podemos estimar que más del 75% tiene educación media y superior. Más del 50% de los profesionales universitarios trabajan en el sector público. No hay duda de que el Estado es el mayor empleador y para algunas profesiones en un alto porcentaje: Ingenieros Eléctricos, electrónicos, economistas, administradores, agrónomos, maestros, etc.

El sistema de remuneraciones de los servidores públicos es extremadamente anacrónico, si bien la "Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos" expedida en 1975, trató de unificar el sistema de pagos para todas las personas comprendidas en el Servicio Civil, la misma Ley en el Art. 32 determinaba que "las disposiciones de la presente Ley no se aplicarán a las personas sujetas a leyes y escalafones especiales", circunstancia que ha originado la proliferación de sistemas muchas veces injusta o discriminatoria de remunerar a los servidores del Estado.

La Oficina Nacional de Personal, conjuntamente con el Ministerio de Finanzas, administran el sistema de remuneraciones establecido en la Ley de 1975 no son más de 101.221, es decir el 40% aproximadamente del total de servidores públicos. Estos servidores públicos en 1987, se ubican en 36 grados de la Escala de sueldos básicos, con un promedio general de S/.17.109 mensuales, equivalentes a 1.18 del Salario Mínimo Vital vigente de S/.14.500.

Entre el primer grado de la Escala (S/.14.500) y el grado 36 (S/.130.000) hay una relación de 1 a 8.9, relación razonable si consideramos que en otros países, para el mismo sector esa relación es de 1. 12.

Desde luego el Sueldo Básico no es sino una parte de la remuneración del servidor público; otras asignaciones como las bonificaciones, el transporte, el costo de vida, los gastos de representación y de residencia para

el personal ubicado en los grados más altos de la escala; el décimo terce ro, décimo cuarto y décimo quinto sueldos, subsidio de antigüedad, etc., hacen en muchos casos, que el sueldo básico no represente sino el 30% al 40% de la remuneración efectiva total.

Para los mismos 101.201 servidores públicos, el valor total de las remune raciones fue de 58.850,1 millones de sucres, igual al 21.6% del presupues to total de gastos del Presupuesto del Estado 1987. 10).

## CAPITULO III

### 3. LAS RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR PUBLICO ECUATORIANO

#### 3.1. REGULACIONES LABORALES ANTES DE LA EXPEDICION DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

Durante la Colonia el desempeño de las funciones públicas era exclusivo derecho de los españoles y dentro de estos a especiales grupos privilegiados que tenían el derecho de heredar, vender y arrendar los puestos públicos. De los treinta y cuatro presidentes que dirigieron la Real Audiencia de Quito, en un período de 258 años, solo uno fue quiteño, Félix Sánchez de Orellana, Marqués de Solanda.

La primera Constitución de 1812, daba al Ejecutivo la facultad de nombrar a todos los empleados civiles o militares, así las funciones públicas se reparten entre la nobleza criolla y terrateniente, algunas posiciones secundarias son ocupadas por mestizos cultos.

La Constitución de 1830, con la cual realmente se organiza el Estado ecuatoriano, divide administrativamente a la República en departamentos, provincias, cantones y parroquias; un prefecto gobernaba cada uno de los departamentos, un gobernador cada provincia, un corregidor cada cantón y un teniente político cada parroquia; todos estos funcionarios eran dependientes del Presidente de la República a través del único ministro, el Ministro Secretario de Estado. La Función Judicial se ejercía por una Alta Corte y las Cortes de Apelación, se establecía como requisito para ser ministro de la Alta Corte, haber sido ministro de alguna de las Cortes de Apelación, asegurándose desde ya una carrera judicial. Se consignó también la facultad del Presidente para suspender a los empleados de acuerdo con el Consejo de Estado. El Art. 57 determinaba que los magistrados, Jueces y empleados no podrán ser destituidos sino en virtud de sentencia judicial, ni suspensos sino por acusación legalmente intentada, consignándose el principio de que todo empleado es responsable de su conducta en el ejercicio de sus funciones.

En 1835 el Presidente Rocafuerte dictó un decreto para "evitar que algunos empleados bajo frívolos pretextos dejen de asistir al desempeño de

sus deberes, con grave perjuicio de la administración pública"; en 1836 dictó otras dos resoluciones "destinadas a combatir los fraudes que se ha blan introducido en los negocios fiscales: "la usura y el agiotaje". Se instruí a los Gobernadores observar el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con los funcionarios del Estado, sobre la asistencia, la abs tención de licor, de los juegos de azar y de cualquier género de inmoral idades en el desempeño de sus funciones. El registro de nombramientos y despachos de los empleados civiles, militares y eclesiásticos, se llevaba a cabo en las Contadurías departamentales. Los aspirantes a ocupar empleos públicos debían demostrar conocimiento de caligrafía y aritmética y certificar buena conducta; eran meritorios, sin derecho a remuneración du rante los primeros seis meses. Se prohibía el nepotismo, es decir el parentesco por consanguinidad o afinidad con la autoridad nominadora. El número de empleos y sueldos debían constar en el Presupuesto Nacional. Los militares designados para funciones civiles debían percibir sólo la remuneración correspondiente a su grado. En general se exigía al empleado mucha rectitud y honradez.

El principio de libre facultad del Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los empleados públicos se mantiene, casi sin alteraciones como norma Constitucional hasta 1945; igual las relaciones sobre el desempeño de la función pública que fueron recogidas en gran parte por la primera Ley Orgánica de Hacienda, preparada por García Moreno y dictada por el Congreso en 1863. Según esta Ley, todos los empleados que tenían a su cargo el manejo de intereses fiscales, estaban obligados a otorgar fianza o cauciones; la posesión del cargo público ante los gobernadores en un plazo de quince días a partir de su expedición. Todo em pleado de hacienda era responsable de los fondos que manejaba y en caso de robo o pérdida fortuita y luego de comprobar que no se había producido por malicia o negligencia, el Ministro podía relevarlo de sanción; la decisión era apelable ante el Consejo de Estado. Nadie podía gozar de dos rentas del Tesoro Público.

La Constitución de 1869 "consagra la centralización completa del poder público y atributos amplísimos del Ejecutivo, de modo que hasta los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de Cuentas debían hacerse mediante ternas de quel, pudiendo nombrarlos di rectamente en condición de interinos". Con García Moreno se puede afir-

mar que nadie podía ser "ni un pachorrudo ni un ocioso"; la administración pública funcionaba con eficiencia. 2)

La Constitución de 1884 registra una responsabilidad especial a los empleados, "los empeados que violaren cualquiera de las garantías declaradas en esta Constitución serán responsables con sus bienes por los daños y perjuicios que causaren..., podrán ser acusados sin necesidad de fianza ni firma de abogado, las penas no serán susceptibles de indulto, rebaja ni conmutación...".

La primera Ley Obrera, sancionada por el Presidente Baquerizo Moreno el 11 de setiembre de 1916 establece que todo trabajador, sea de la naturaleza que fuere "no será obligado a trabajar más de ocho horas diarias, seis días por semana y queda exento del trabajo en los días domingos y días de fiesta legales".

La segunda Ley Obrera, sancionada por el Presidente Tamayo el 22 de setiembre de 1921, determina lo que debe entenderse por obrero o jornalero, y por patrón, incluyendo al Estado y a las entidades de derecho público. Esta disposición es importantísima en cuanto establece una nueva relación jurídica de una parte de los servidores públicos con el Estado, sujetando dicha relación a las disposiciones de la legislación laboral; "Para efectos de esta Ley, se entiende por patrones, el propietario de su obra, explotación o industria donde el trabajo se presta. Patrones son en tal concepto no sólo los particulares y compañías, sino también el Estado, las Juntas de Beneficencia, los Consejos Cantonales y en general las corporaciones de Derecho Público". Esta disposición se conserva y amplía en el Art. 10 del Código del Trabajo vigente.

### 3.1.1. La Ley Orgánica de Hacienda.- Constitución de 1945 y la Ley de Régimen Administrativo

La Ley Orgánica de Hacienda, dictada el 27 de setiembre de 1928 como consecuencia de los estudios presentados por la Misión Kemmerer al Dr. Isidro Ayora, organiza la administración de la Hacienda Pública y entre sus regulaciones establece las normas a las que debían sujetarse los funcionarios y empleados públicos. Las que enunciamos a continuación pueden considerarse como fundamentales:

- Al Presidente de la República, como Jefe de la Administración, le corresponde la dirección general de la Hacienda Pública, que ejercerá por medio del Ministro del Tesoro. Art. 2
- El que hubiere sido nombrado para un cargo público y no se posesionare en el término fijado en la Ley, perderá su cargo. Art. 103. Los funcionarios y empleados obligados a prestar caución, la rendirán ante el Contralor General, declaración jurada acerca del monto de los bienes que poseen. Art. 102.
- No podrá ser nombrado empleado ni funcionario público, el que esté en mora de presentar cuentas a la Contraloría ni el deudor al Tesoro, a las municipalidades y en general a cualquier entidad de derecho público. Art. 105.
- En las oficinas del Ministerio del Tesoro, y en las demás oficinas de percepción o inversión de fondos no podrán ser funcionarios o empleados los que estén, uno con otro, dentro del cuarto grado civil de consanguinidad o segundo de afinidad. Art. 106.
- Prohíbese el desempeño simultáneo de dos cargos públicos, salvo las excepciones determinadas en la Constitución y en la Ley. Art. 108.
- El nombramiento de todos los funcionarios y empleados del Fisco, de los consejos provinciales, de las municipalidades o de cualquier otra entidad de derecho público se inscribirá en la Contraloría. Art. 111
- En cada oficina se llevará un registro de las faltas de asistencia de los funcionarios y empleados, con indicación de las causas de ellas y su duración ... la falta o inexactitud de esta información causará la remoción del empleado que lleve el registro , quien será juzgado conforme a las Leyes. Art. 112.
- Los funcionarios o empleados del Fisco, de los consejos provinciales, de las municipalidades o de cualquier otra entidad de derecho público, encargado de la recepción, custodia o inversión de fondos públicos, están obligados a prestar caución a favor del Fisco o la corporación respectiva. Art. 113.
- El Ministro del Tesoro, el Contralor y todos los funcionarios autorizados para la inversión de fondos públicos se regirán, para el pago de los sueldos y remuneraciones, en las disposiciones de la Ley. Art. 135.

- Los sueldos fijados en una suma anual se dividirán para el pago, en doce partes iguales, a fin de determinarse la cantidad que debe pagarse por mes, o en veinte y cuatro partes cuando se hagan quincenalmente. Art. 136
- Salvo lo dispuesto en leyes especiales, el sueldo de una persona que estuviere en ejercicio de un cargo público, será abonado hasta el último día del mes; los sueldos no serán fraccionables. Art. 141.
- Cuando lo exijan los intereses del servicio público, podrá el jefe de un departamento u oficina, extender las horas diarias de trabajo y exigir que presten servicios en los días de fiesta con remuneración extraordinaria o sin ella en uno u otro caso. Art. 144.
- El empleado que subroga a otro, no percibirá como suplente, ningún sueldo o remuneración adicional en forma alguna. Art. 145.
- Aparte de su sueldo, ningún empleado podrá pedir al Estado ni a los particulares, ni recibir de éstos, pago alguno en dinero u otros valores, por el cumplimiento de sus deberes oficiales... en caso de que los reciba... o acepte de ellos obsequios... será destituido con arreglo a la Ley. Art. 145.
- A ningún título ni aún el de contrato, comisión u honorarios, puede una persona percibir dos remuneraciones provenientes de funciones, cargos o empleos desempeñados simultáneamente. Art. 146.
- El empleado suspenso a título de sanción no tendrá derecho a recibir pago alguno durante la suspensión... La suspensión podrá ser impuesta por cualquier superior en el orden administrativo, y será de dos a treinta días según la falta que la cause. Art. 149.
- Para la preparación del Presupuesto, los funcionarios y empleados se clasificarán conforme a la escala de sueldos determinada en la Ley (17 grados), Art. 152.
- La autoridad correspondiente puede destinar a comisiones de servicio públicos a funcionarios o empleados sin otra remuneración que la de su cargo y el abono de los gastos de viaje. Art. 153.
- Después de nueve meses por lo menos de servicio continuo o satisfactorio, el funcionario o empleado no ocasional tiene derecho a licencia por vacaciones con la totalidad del sueldo, de acuerdo a la escala que va de quince a treinta días. Art. 162.

Todo funcionario o empleado podrá obtener licencia, con sueldo hasta sesenta días en todo el año, por razón de enfermedad comprobada; licencia con sueldo hasta por quince días, por enfermedad grave o fallecimiento de sus padres, hijos, hermanos o consorte. Art. 164.

-Con sujeción a las necesidades de servicio, el jefe de una oficina podrá conceder licencia sin sueldo hasta por quince días y con aprobación del Ministro hasta por sesenta días. Art. 165.

-La ausencia no autorizada o que exceda de los períodos prescritos, dará lugar a sanciones disciplinarias y no pago del sueldo. Art. 166.

-Los jornaleros y artesanos se regirán por el Código del Trabajo. Art. 171

-Sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar, serán destituidos de su cargo y condenados a Multa los funcionarios o empleados de Hacienda que:

-Sean culpables de extorsión, presión o cualquier otro abuso en el ejercicio de su cargo;

-Exijan sumas mayores o distintas a las legales o reciban regalos, pagos o recompensas;

-Sean, con otros, culpables de conspiración o colusión para defraudar al Fisco o violar la Ley.

-Por negligencia o intencionalmente, permitan la vilación de la Ley;

-No investiguen, oportuna y eficazmente, las faltas de sus subalternos o no mantengan, mediante las respectivas sanciones el prestigio y honorabilidad de su dependencia;

-El jefe de departamento u oficina podrá imponer a sus subordinados una sanción pecuniaria administrativa que no exceda de un mes de sueldo, o suspenderlos, sin sueldo, en el ejercicio de sus funciones, por el período que no exceda de dos meses, Por negligencia en el cumplimiento de sus deberes, inasistencia o violación de los reglamenteos interno u otras normas o siempre que, por acción u omisión haya cometido una falta perjudicial al servicio público; estas sanciones se aplicarán a quienes publiquen, divulguen o comuniquen, sin estar autorizados, cualquier dato o información relativo a las transacciones de oficinas públicas... en caso de reincidencia el empleado será destituido, con arreglo a la Ley. Art. 371.

### Las Constituciones de 1945 y la Ley de Régimen Administrativo

En 1945 se expide una nueva constitución, la misma que tiene pocos meses de vigencia, en 1946 es desconocida por el golpe dictatorial del Dr. José María Velasco Ibarra. En dicha Constitución, la "Carta de la democracia" según expresión del Jurista Dr. Guillermo Bossano, se establece que el Estado garantiza...

20.- La admisión a las funciones y empleos públicos, según el mérito y la capacidad; salvo las incompatibilidades legales. Las funciones y empleos públicos deben ejercerse con criterio de servicio social. Se establecerá la Carrera Administrativa. Los empleados públicos no podrán ser removidos sin causa legal. En igualdad de condiciones, el Estado preferirá para los cargos públicos a los jefes de familia de escasos recursos económicos...."

Cabe destacar que en este artículo se establece el "sistema de mérito" para el ingreso al servicio público y la obligación de establecer la "carrera administrativa" o escalafón para los servidores públicos, ambos principios, recogidos en las posteriores constituciones y legislación vigente.

La Ley de Régimen Administrativo, promulgada en agosto de 1945, normó algunas situaciones relativas a los empleados públicos, así en el capítulo XIV de las Disposiciones Comunes, establece los requisitos para ser funcionario o empleado público: ciudadano ecuatoriano, inscrito en los registros militares, haber sufragado; al igual que la Ley Orgánica de Hacienda prohíbe el nepotismo, obligación de rendir fianza a quienes manejan fondos públicos... etc. En esta Ley no se reconoce ningún derecho, el empleado es tratado únicamente como sujeto de obligaciones y de penalidades, en caso de no cumplirlas.

#### 3.1.2. Las Leyes de Carrera Administrativa de 1952 y 1959

En el año de 1948 asume la Presidencia de la República el Sr. Galo Plaza Lasso y fue una de sus preocupaciones establecer un estatuto que regulará las relaciones del Estado y sus servidores. Una misión de expertos de Naciones Unidas, entre ellos el mexicano Sr. Ldo. Fernando Rivera, elaboró un proyecto de Ley de Carrera Administrativa y el correspondiente Reglamento para su aplicación.

El proyecto contenía los aspectos indispensables para emprender en un programa de administración de personal; se creaba un organismo central que ad min istre la ley y órganos de resolución y apelación, precisaba los deberes y responsabilidades de los empleados, procedimientos de selección, ascensos y traslados, capacitación y entrenamiento, régimen de remuneraciones, etc. No obstante la insistencia del Presidente Plaza ante el Congreso Nacional para que la apruebe, únicamente una comisión de la Cámara de Dipu tados en el año de 1951 emitió dictámen favorable previo informe del Consejo Nacional de Economía, la Ley fue expedida como Decreto Ley de Emergencia N° 7 del 22 de mayo de 1952, dos meses antes de la terminación de su período presidencial. El nuevo Presidente, Dr. José María Velasco Ibarra al contar con amplia mayoría legislativa no reconoció el carácter económico de la Ley de Emergencia y la derogó.

La ley de 1957 del Dr. Alfredo Pérez Guerrero.- El notable jurista Dr. Alfredo Pérez Guerrero, senador funcional por la educación, presentó un nue vo proyecto de Ley de Carrera Administrativa que, entre sus disposiciones principales, garantizaba la estabilidad de los servidores del Estado, los ascensos, y fijaba indemnizaciones por destitución o despidos intempestivos. El proyecto aprobado por el Congreso Nacional fue objetado por el Ejecutivo alegando inconstitucionalidad e inconveniencia; se adujo que dicha legi laa ción provocaba conflicto con la facultad constitucional del Eje cutivo de nombrar y remover libremente a los funcionarios, además de tener "lagunas de técnica jurídica sumamente graves que la hacían oscura e inaplicable".

El Congreso Nacional no aceptó las razones de inconstitucionalidad pasándolo a dictámen de la Corte Suprema de Justicia que en octubre de 1957 confirmó el criterio parlamentario sobre la constitucionalidad. El Congreso de 1959 aprobó dicho informe y el Presidente Dr. Camilo Ponce Enríquez san cionó y promulgó la Ley el 30 de octubre de 1950. El reglamento de aplicación de la Ley tan sólo fue dictado en 1960, poco antes de la finalización de su período presidencial.

El gobierno que sucedió al Dr. Camilo Ponce, encabezado por el Dr. Velasco Ibarra con amplia mayoría en el parlamento, deroga nuevamente la Ley.

Proyecto de 1963.- La División de Administración Pública, del Punto Cuarto

en el Ecuador, la Junta Nacional de Planificación y la Comisión Especial para la Reforma Tributaria y Administrativa, prepararon un proyecto de Ley de Carrera Administrativa que debía ser presentado al Presidente Dr. Carlos Julio Arosemena. El documento de presentación del proyecto anotaba que: "La adopción del sistema de mérito original y fundamentalmente significaba que los empleados deban ser contratados sobre la base de concursos abiertos de merecimientos, reglamentos y disposiciones para asegurar un trato justo a los empleados públicos, seguridad razonable en el trabajo, y oportunidades de ser promovido, el derecho de apelar de las decisiones y acciones que aparezcan contrarias a la letra y espíritu de la Ley". El derecho a gozar de los beneficios del Sistema de Carrera, se iría extendiendo gradualmente a un número mayor de empleos públicos. Esta característica o limitación se explicaba por la "complejidad que, al menos inicialmente traería consigo administrar el sistema dada la heterogeneidad existente dentro del sector público tanto desde el punto de vista de la autonomía como de situaciones financieras y aún de orden cultural diferentes".

### 3.2. LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA 1964 4

La Secretaría Técnica de Administración, después de un proceso de análisis, consulta a la opinión pública nacional, y revisiones presentó a la Junta Militar de Gobierno, (julio de 1963 a marzo de 1966), el proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, el mismo que fue sancionado mediante Decreto Supremo N° 412 de febrero de 1964.

#### 3.2.1. Objetivos de la Ley

En los considerando de la Ley se establecen los principios y objetivos del Servicio Civil y la Carrera Administrativa del sector público cuando dice:

Que para impulsar la trayectoria económica y social del pueblo ecuatoriano y garantizar el más eficiente servicio a la comunidad, es indispensable mejorar la Administración Pública, mediante el establecimiento de un sistema técnico de administración de personal civil de las dependencias del Estado, basado en el mérito;

Que es deber inherente al Estado democrático el otorgar iguales oportunidades de ingreso y progreso en el servicio público a todos los ecuatorianos, sin discriminación de raza, sexo, religión o filiación política, sin perjuicio de considerar la especialización y práctica en las labores para efecto del pago de los servicios prestados;

Que es necesario garantizar a los servidores públicos probos y eficientes, estabilidad en sus cargos, las mejores condiciones posibles de trabajo, dentro de un mismo sistema de carrera administrativa y la aplicación del principio universal de que a igual trabajo igual remuneración.

Estos principios son recogidos posteriormente en la Constitución de 1967, dice: "Se instituye la carrera administrativa para asegurar la estabilidad de los servidores Públicos y la eficiencia de la administración a base de capacidad, méritos y probidad y la oposición y concurso como sistema de selección y ascenso".

La Constitución vigente (Referéndum del 15 de enero de 1978), menos explícita en cuanto a los objetivos de la carrera administrativa, expresa en el artículo 32 lo siguiente: "Los ciudadanos ecuatorianos gozan del derecho de ... desempeñar empleos y funciones públicas en las condiciones determinadas por la Ley" y el Artículo 40 dice: "La carrera administrativa garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos".

En resumen la legislación ecuatoriana establece dos principios básicos: La estabilidad de los servidores públicos y el sistema de mérito como condición para el ingreso y ascenso en el servicio público.

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa regula las relaciones entre el Estado y los servidores públicos o el Servicio Civil Ecuatoriano, definido en la misma Ley de la siguiente manera: "Artículo 2.- para los efectos de la aplicación de esta Ley, el servicio civil ecuatoriano, comprende a los ciudadanos ecuatorianos que ejerzan funciones públicas remuneradas, en dependencias fiscales o en otras instituciones de Derecho Público y en instituciones de Derecho Privado con finalidad social o pública". El mismo artículo determina que: "Servidor Público es todo ciudadano ecuatoriano legalmente nombrado para prestar servicios remunerados en las instituciones a que se refiere el inciso primero de este artículo".

Entre otros aspectos, en esta primera parte de la Ley se dictan las normas del ingreso al servicio civil, de los nombramientos, de las inhabilidades y prohibiciones, de los sueldos, de los viáticos, dietas y movilizaciones, de las licencias; de los deberes, derechos y prohibiciones; del régimen

disciplinario; etc. Establece las funciones y responsabilidades de los organismos de la administración de personal del sector público: La Dirección Nacional de Personal, la Junta de Reclamaciones y las Oficinas Departamentales de Personal. El Capítulo X trata de uno de los aspectos técnicos en los que se fundamenta la carrera administrativa, el sistema de "Clasificación de Puestos", cuyo análisis haremos más adelante.

### 3.2.2. El Sistema de Carrera Administrativa

La segunda parte de la Ley trata propiamente de la Carrera Administrativa, definiéndola en las siguientes disposiciones: Art. 88 "Establécese dentro del servicio civil la Carrera Administrativa, con el fin de obtener el mayor grado de eficiencia en la función pública, mediante la implantación del sistema de mérito que garantice la estabilidad de los servidores idóneos. El Art. 89 dice: "Quedan protegidos por las disposiciones de este título, todos los puestos del Servicio Civil pertenecientes a la Función Ejecutiva y a las entidades adscritas a la misma, así como los demás determinados por la Ley". Aparte de este requisito, la Ley determina que para ingresar a la Carrera Administrativa se requiere: "demostrar capacidad mediante el procedimiento de selección que fija la Ley y haber sido escogido de la nómina de candidatos elegibles; reunir los requisitos legales y reglamentarios exigibles para el desempeño del puesto; haber cumplido satisfactoriamente el período de prueba que fija la Ley; y, ocupar un puesto clasificado".

El servidor Público que cumpla con estos requisitos recibe de la Dirección Nacional de Personal un certificado que le acredita su capacidad y sus derechos como servidor público de carrera. A más de los derechos determinados para todo el personal del servicio civil: remuneración justa, derecho de asociación, remuneraciones legales, estímulos oficiales, etc.: tienen las siguientes garantías: Art. 108: "a) Estabilidad en sus puestos. Sólo podrán ser destituidos por causa justa, previo fallo expedido en juicio sumario administrativo; b) Demandar ante la Junta de Reclamaciones de cualesquiera decisiones que les perjudique tanto de sus jefes como de la Dirección Nacional de Personal...". También tienen relación, cuando se encuentren en igualdad de condiciones con otros servidores públicos, tratándose de ascensos, traslados administrativos, derecho a conservar el puesto por supresión de partida, o capacitación, etc.

### La Clasificación y Valoración de Puestos

El sistema establecido en la Ley descansa en la concepción de que el "puesto", definido como "la función establecida presupuestariamente integrada por un conjunto de deberes y responsabilidades, asignadas o delegadas por Ley o por autoridad competente, que requieren el empleo de una persona durante la jornada legal de trabajo, o parte de ella", debe estar clasificado y valorado, es decir determinado el grupo al que pertenece frente al tipo de trabajo, la dificultad que entraña su desempeño, las responsabilidades asignadas, así como los requisitos de aptitud, educación y experiencia necesaria para desempeñarlo.

Los puestos similares en razón de lo indicado se agruparán en clases, "Grupo de puestos substancialmente similares en sus deberes y responsabilidades, identificados con el mismo título, remunerados con igual sueldo y que exigen a quienes vayan a desempeñar, los mismos requisitos"; las clases de series, "Grupo de clases de una misma área ocupacional, que difieren entre sí por el nivel de dificultad y responsabilidad", las series en Grupos ocupacionales y estos en Servicios,

La Oficina Nacional de Personal es el organismo responsable de administrar el sistema de clasificación de puestos del Servicio Civil y sus reformas; efectivamente, primero, mediante Resolución DNP-75-045 del 14 de marzo de 1975 y luego mediante Resolución 00184 del 25 de abril de 1980, aprueba y reforma la nomenclatura de la clasificación y la valoración de puestos; utiliza el sistema decimal para la codificación; agrupa las Clases en ocho servicios de los cuales el Servicio de Administración incluye la mayor Clase de puestos del sector público; las descripciones de Clases están contenidas en el "Manual Nacional de Clasificación de Puestos" y en los Manuales Sectoriales autorizados por la misma Dirección Nacional de Personal.. Se estima que hasta esta fecha han sido clasificados y valorados aproximadamente de cincuenta a sesenta mil puestos que significa el 22% de los 236.000 puestos que constituyen el servicio civil ecuatoriano.

Igualmente, de acuerdo con la Ley los puestos clasificados han sido valorados en base a un "Sistema que garantice el principio de que a igual trabajo le corresponde igual remuneración". La misma Oficina Nacional de Personal, con el Comité Nacional de Presupuesto del Ministerio de Finanzas,

son los organismos responsables de efectuar la valoración mediante "la justipreciación de las tareas y responsabilidades, tomando en cuenta, además de otros factores, el mercado de trabajo".

Tanto el sistema de clasificación como el de valoración de puestos establecen las líneas de ascenso de los servidores públicos; teóricamente quien ingresa a un puesto ubicado en clase determinada puede ascender a los puestos de mayor jerarquía dentro de la serie donde está ubicada dicha clase; así, siguiendo la nomenclatura vigente, quien ingresa a la clase de Auxiliar de Contabilidad 1, podrá ascender hasta la clase de Jefe de Contabilidad 1. Los ascensos se producen siempre que exista una vacante y que se haya realizado el correspondiente concurso de merecimientos; la Ley determina que podrán ascender quienes cumplan los requisitos mínimos determinados para el nuevo puesto, la calificación de servicios y complementariamente la antigüedad o años de servicio.

### Calificación de Servicios

Otro sistema de la carrera administrativa es el de la calificación de los servicios definida como "la evaluación sistemática del desempeño del servidor en el ejercicio del puesto". La Oficina Nacional de Personal es el organismo responsable de planear y administrar el sistema anual de calificación de servicios; los jefes inmediatos son los responsables de realizar dicha calificación que servirá como elemento de juicio para el ingreso a la carrera administrativa, los ascensos, aumentos de sueldo y concesión de estímulos.

La calificación de servicios tendrá las notaciones de excelente, muy buena, satisfactorio, deficiente e inaceptable. El servidor que merece la calificación de inaceptable debe ser destituido.

### 3.2.3. Organismos administradores del Sistema

El Artículo 64 de la Ley determina que los organismos de la administración del sistema son: la Dirección Nacional de Personal, la Junta de Reclamaciones y las Oficinas Departamentales de Personal.

Entre las funciones de la Dirección Nacional de Personal cabe destacar la

obligación de propiciar la pronta implantación de la carrera administrativa en todas las dependencias del Estado, de preparar reglamentos generales para la aplicación de la Ley, de elaborar los sistemas de clasificación y remuneración de puestos y administrarlos a escala nacional, establecer programas de reclutamiento, administrar las pruebas de ingreso a los aspirantes, preparar nóminas de elegibles, mantener registros y estadísticas, conferir certificados a empleados de carrera, etc.

La Dirección Nacional de Personal forma parte de la Secretaría General de la Administración; el Director es nombrado por el Presidente de la República y debe tener entre otras condiciones, "amplios conocimientos de administración y experiencia en el desempeño de funciones directivas y ser, al menos, egresado de una facultad universitaria o de otra institución de educación superior". No debe ser ni haber sido miembro de directivas de partido o agrupación política.

La Junta de Reclamaciones es el Tribunal de Justicia Administrativa con jurisdicción privativa para "conocer y fallar las reclamaciones de los servidores públicos de carrera contra las decisiones de sus superiores jerárquicos, en lo atinente a despido o suspensión temporal de sueldo o funciones y las decisiones del Director Nacional de Personal". Está integrada por un representante de la Función Ejecutiva, uno por la Función Jurisdiccional que debe ser abogado y dos representantes nombrados por el congreso de servidores públicos. Las sentencias de la Junta no son susceptibles a ningún recurso, ni judicial ni administrativo, se puede recurrir del fallo ante la Corte Suprema de Justicia únicamente en los casos determinados por la Ley.

Las Oficinas Departamentales de Personal funcionarán en los ministerios y en otras instituciones de derecho público; cabe destacar entre otras, las siguientes responsabilidades: hacer cumplir la Ley dentro de su jurisdicción administrativa, cumplir las funciones técnicas que le fueren delegadas por la Dirección Nacional de Personal, participar en la preparación de los proyectos de presupuestos de sueldos. Generalmente estas oficinas están a nivel asesor del ejecutivo máximo de la organización o formando parte de las direcciones de relaciones industriales.

### 3.3. LA CONSTITUCION (1978). EL CODIGO DEL TRABAJO

Hemos manifestado que la Segunda Ley Obrera dictada por el Presiden

te Tamayo en 1921, determinaba que el Estado y las entidades de derecho público, debían considerarse como "patrones" con relación a los jornaleros de las obras públicas; esta norma se consagra definitivamente en el Código del Trabajo cuando, en el segundo inciso del Art. 10 se determina: "El Fisco, los Consejos Provinciales, las Municipalidades y demás personas jurídicas de derecho público tienen la calidad de empleadores respecto de los obreros de las obras públicas nacionales o locales. Se entienden por tales obras no sólo las construcciones, sino también el mantenimiento de las mismas y, en general, la realización de todo trabajo material relacionado con la Prestación de un servicio público, aún cuando a los obreros se les hubiere extendido nombramiento y cualquiera que fuere la forma o período de pago ...". Con aplicación a esta norma los trabajadores que realizan todo trabajo material denominados generalmente "obreros" en las entidades del Sector Público, regulan sus relaciones de trabajo con el Código del Trabajo y los funcionarios y empleados con las leyes de derecho público. Sin embargo antes de la expedición del Decreto N° 183 del 4 de agosto de 1970, algunas entidades del sector público que en su Ley constitutiva determina que eran "entidades de derecho privado", sus trabajadores, sean empleados u obreros, regulaban sus relaciones de trabajo con el Código del Trabajo; las entidades de servicio público como IETEL, INECEL, Banco Central, etc., aplicaban esta norma. Demás está consignar que los servidores del Estado de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional, del Magisterio Nacional, del Servicio Diplomático y los Magistrados y funcionarios de la Función Jurisdiccional, regulan sus relaciones con sus correspondientes leyes especiales.

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (1964) en los artículos primero, segundo tercero, establece con bastante claridad el ámbito de la aplicación de la Ley; el Art. 2° determina: "Para efectos de la aplicación de esta Ley, el Servicio Civil ecuatoriano comprende a los ciudadanos ecuatorianos que ejerzan funciones públicas remuneradas en dependencias fiscales o en otras instituciones de Derecho Público o en Instituciones de Derecho Privado con finalidad social o pública". El Art. 3° determina quienes no están comprendidos en el Servicio Civil, que, en síntesis son: los dignatarios y magistrados de las funciones legislativa y Jurisdiccional, los miembros de la Fuerza Pública, el Magisterio Nacional, los obreros y trabajadores ocasionales...etc. La intención de la Ley de establecer con precisión las relaciones laborales de los servidores públicos y consiguientemente aplicar sistemas de administración de personal de manera

técnica y uniforme no fue cumplida, si bien, con mejor suerte que las leyes anteriores no ha sido derogada.

A partir de 1979, que entra en vigencia la Nueva Constitución Política del Estado, se reordenan y precisan los principios que regulan el trabajo y los derechos de los trabajadores (Art. 31) y se determinan las relaciones laborales a las que deben sujetarse los trabajadores del sector público (Art. 125). Conviene para próximas apreciaciones, transcribir algunos de estos principios y determinaciones:

Art. 31.- "El trabajo es un derecho y un deber social. Goza 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; y se regirá por las siguientes normas fundamentales:

- a) La legislación del trabajo y su aplicación se sujetarán a los principios del derecho social;
- c) El Estado garantiza la intangibilidad de los derechos reconocidos a los trabajadores y adoptará las medidas para su aplicación y mejoramiento;
- d) Los derechos del trabajador son irrenunciables. Será nula toda estipulación que implique renuncia, disminución o alteración de ellos...
- e) En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias y contractuales en materia laboral, se aplicarán en el sentido más favorable a los trabajadores;
- h) Se garantiza el derecho de asociación sindical de los trabajadores y empleadores y su libre desenvolvimiento, sin autorización previa, conforme a la Ley;
- i) Se reconoce y garantiza el derecho de los trabajadores a la huelga y el de los empleadores al paro, de conformidad con la Ley; ..."

Art. 125.- Para la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del Estado se considerarán como entidades del sector público, las siguientes:

- a) Los diferentes organismos y dependencias administrativas del Estado;
- b) Las entidades que integran la administración provincial o cantonal dentro del régimen seccional; y,
- c) Las personas jurídicas creadas por la ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos o para acti-

vidades económicas asumidas por el Estado y las creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos...

Las relaciones entre los organismos comprendidos en las letras a) y b) o de instituciones creadas por la Ley para el ejercicio de la potestad estatal y sus servidores, se sujetan a las leyes que regulan la administración Pública, salvo las que se refieren al sector laboral determinadas en el Código del Trabajo

Las personas jurídicas creadas por ley o por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos las creadas para actividades económicas asumidas por el Estado, norman las relaciones con sus servidores de acuerdo con el Código del Trabajo, a excepción de las personas que ejerzan funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o similares, las cuales están sujetas a las leyes que regulan la administración pública".

Por referirse este artículo a las instituciones creadas "para la prestación de servicios públicos o las actividades económicas asumidas por el Estado", conviene transcribir lo que determina el Art. 46 de la Constitución:

"Art. 46.- La economía ecuatoriana funciona a través de cuatro sectores básicos:

1. El sector público, compuesto por las empresas de propiedad exclusiva del Estado.

Son áreas de explotación económica reservada al Estado:

- a) Los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo y todos los minerales y substancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo;
- b) Los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y telecomunicaciones; y,
- c) Las empresas estratégicas definidas por la Ley..."

Sin embargo de que para el legislador estas normas debieron aparecer como muy claras y precisas, en la aplicación ha generado muchas dudas, especialmente la de determinar las entidades que prestan "servicios públicos" las que "ejercen la potestad estatal", o para "actividades económicas asumidas por el Estado". En parte estas dudas han sido aclaradas mediante la expé-

dición del Catastro de las Entidades y Organismos del Sector Público Ecuatoriano" por parte del CONADE, cuya clasificación sigue lineamientos del Art. 125. Algunas entidades debieron acudir al Tribunal de Garantías Constitucionales para estas precisiones; cabe destacar la Resolución del 15 de octubre de este Tribunal sobre los trabajadores del Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones -IETEL-.

También ha generado diferentes interpretaciones, y por tanto aplicaciones las diferentes excepciones determinadas en la última parte del inciso final del Artículo 125; efectivamente algunas instituciones como CEPE aplican la excepción con criterio amplio, pues se excluyen de las relaciones con el Código del Trabajo a todos los trabajadores que ejercen una función de jefatura y altos niveles profesionales; contrariamente INECEL aplica con criterio más restringido considerando la "jefatura departamental o similares" únicamente aquellas funciones de más alta dirección directamente subordinados a la Gerencia General; es decir no más de 17 funcionarios de entre aproximadamente 2.500 trabajadores.

### 3.4. LA LEY DE REMUNERACIONES Y OTRAS LEYES

El capítulo XI de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa establece los principios que debían aplicarse en el sistema de remuneraciones a los servidores públicos. Este debía basarse en la clasificación categorización y valoración de los puestos de trabajo, garantizando el principio universal de que "a igual trabajo igual remuneración" y de que la valoración se hará "mediante la justipreciación de las tareas y responsabilidad, tomando en cuenta, además de otros factores, el mercado de trabajo: el costo de vida, los niveles de remuneración vigentes en el sector privado, las posibilidades fiscales". Establece que la Dirección Nacional de Personal "estudiará y propondrá las reformas a la escala de sueldos y la modificación de las asignaciones, cuando el costo de vida aumente en más de un 10%..." El Art. 83 de la Ley establece que "El Presupuesto Nacional y los de las dependencias amparadas por esta Ley, se confeccionarán teniendo en cuenta las disposiciones establecidas en este capítulo y en la Ley de Remuneraciones".

Si bien la Oficina Nacional de Personal a partir de 1964 estudió y formuló el Sistema de Clasificación de Puestos, éste no tuvo una aplicación consecuente en la fijación de los sueldos de los servidores Públicos y a pesar

de la coordinación con el Ministerio de Finanzas, en los presupuestos fiscales y más aún en los de las entidades adscritas e instituciones autónomas, continuó la anarquía en la determinación de los sueldos. Mediante Decreto Ejecutivo N° 1338 del 30 de diciembre de 1974, se dictó la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Ley que recoge los principios de la Constitución y de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, puntualizando entre otros aspectos, los siguientes:

"Art. 1.- La Dirección Nacional de Personal valorará todas las clases de puestos del servicio civil público y las encuadrará dentro de las escalas de sueldos básicos. Para dicha valoración se tomará en cuenta, fundamentalmente los siguientes factores:

- a) Naturaleza, complejidad, dificultad, supervisión y responsabilidad de las tareas inherentes a la función;
- b) Riesgos y demás condiciones del Trabajo;
- c) Requisitos de estudio, títulos, experiencia y conocimientos especiales necesarios para desempeñar el puesto;
- d) Necesidades de tecnificación o especialización de la función pública;
- y,
- e) Cualesquiera otros factores que permitan determinar la importancia del servicio" Art. 1.

Art. 2.- La remuneración del servidor público comprende el sueldo básico determinado en la correspondiente escala, las asignaciones complementarias gastos de representación... y horas de trabajo en exceso de la jornada ordinaria.

Art. 4.- Las asignaciones complementarias que constituyen retribuciones adicionales al sueldo básico, son las siguientes:

- a) Subsidio por antigüedad;
- b) Subsidio por circunstancias geográficas;
- c) Décimo tercero y décimo cuarto sueldo; y,
- d) Bonificación por títulos académicos, especializaciones y capacitación adicional relacionados con sus labores.

Art. 5.- La escala contemplará el número de grado suficientes para las distintas clases de puestos del servicio civil.

Art. 12.- Los distributivos de sueldos básicos contendrán el monto que corresponda a la valoración de cada uno de los puestos de la respectiva institución, según la escala de sueldos.

Art. 14.- Las disposiciones de esta Ley se refieren a los funcionarios y empleados de las instituciones de derecho público y de las instituciones de derecho privado con finalidad social o pública, que están sometidos a las normas del derecho público administrativo, quienes por tanto, no podrán celebrar contratos de trabajo individuales o colectivos.

Art. 32.- Las disposiciones de la presente Ley no se aplicarán a las personas sujetas a leyes y escalafones especiales.

A pesar de que la Primera Disposición Transitoria establecía que se dictaría el Reglamento correspondiente, este no se dictó sino después de once años, Mediante Decreto Ejecutivo N° 1569 del 15 de febrero de 1986.

De acuerdo con el segundo considerando, el reglamento tiene como fin, establecer las normas para que se cumpla el principio de "Generalidad del régimen remunerativo para todo el servicio civil ecuatoriano", principio que indudablemente no se lo había cumplido. Efectivamente el Reglamento regula el pago de las "asignaciones complementarias" determinadas en la Ley y por consiguiente su aplicación a la totalidad de servidores amparados a dicho régimen.

El Ministro de Finanzas, previa solicitud del Director de la Oficina Nacional de Personal, expide los Acuerdos mediante los cuales se fijan y actualizan las Escalas de Sueldos Básicos y más asignaciones complementarias; está vigente la Escala General de Sueldos Básicos de los Servidores Públicos, dictada el 23 de abril de 1985; escala que establece treinta y seis grados o categorías, correspondiendo al primer grado el sueldo básico equivalente al Salario Mínimo Vital vigente; en todos los grados se reconoce un valor por Bonificación por Responsabilidad y a partir del grado veinte y seis, correspondiente a puestos con responsabilidad de jefatura se fijan valores para gastos de Representación y Residencia. En algunas entidades del sector público y previo acuerdos ministeriales, se han establecido y regulado el pago de la bonificación por títulos académicos, especializaciones, capacitación adicional. (Acuerdo # 1116 del Ministro de Energía y Minas, Encargado - R.O.# 542 del 14 de octubre de 1986).

Para los servidores públicos rigen las leyes sobre salarios mínimos vitales dictadas a partir de 1968, diez y seis hasta julio de 1987 que se expidió el Decreto Ley # 30, que fijó el Salario Mínimo Vital para los trabajadores en general en S/.14.500 mensuales.

Rigen también para los servidores públicos las Leyes que regulan el pago del Décimo Tercero, Décimo Cuarto y Décimo Quinto Sueldos; la Compensación por costo de vida, la Bonificación Complementaria y el Transporte.

Fundamentándose en la Ley de Remuneraciones se paga el Subsidio de Antiquedad y el Subsidio Familiar.

La Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público del 16 de marzo de 1983, regula algunos aspectos referentes a remuneraciones y jornadas de trabajo. Cabe anotar que el último inciso del Art. 18 de esta Ley, que establecía la calificación previa del Ministerio del Trabajo y de la Dirección Nacional de Personal, para la aplicación del Art. 125 de la Constitución Política, fue suspendido por el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Por tener un carácter especial debemos mencionar las Leyes de Servicios Personales por Contrato y la de Servicio Público Obligatorio; la primera dictada mediante Decreto Ejecutivo 913 del 31 de julio de 1973, regula la "contratación" de personal técnico, nacional o extranjero, por más de noventa días que deben sujetarse al estatuto público; y la segunda, dictada mediante Decreto Ejecutivo # 18 del 23 de febrero de 1973, establece el servicio público obligatorio, es decir la posibilidad de que un servidor sea trasladado a prestar servicios en otra institución por tiempo indefinido. Esta Ley ha sido cuestionada a partir de la vigencia de la Constitución Política, pues estaría violentando la libertad de trabajo y contratación.

## CAPITULO IV

### 4. ESTUDIO COMPARADO ENTRE EL CODIGO DEL TRABAJO Y LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

#### 4.1. ASPECTOS GENERALES

En el capítulo anterior establecimos que los servidores públicos regulan sus relaciones de trabajo, por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y otras leyes, reglamentos, decretos, o acuerdos propios del derecho público ecuatoriano; desde 1921, a partir de la expedición de la llamada segunda Ley Obrera, los trabajadores denominados "journaleros" u "obreros" al servicio del Estado, ya regulaban sus relaciones de trabajo con lo que sería el Código del Trabajo. Igualmente los trabajadores de algunas instituciones públicas que se crearon como empresas o instituciones de derecho privado, a excepción de sus directivos, se sometían al Código del Trabajo. Fue el Art. 125 de la Constitución Política del Estado y las resoluciones del Tribunal de Garantías Constitucionales, los que en definitiva determinaron con bastante precisión, que ley laboral debe aplicarse en las relaciones de trabajo con los servidores públicos. Sin embargo, para algunos funcionarios subsisten dudas sobre la definición del Art. 125 y son partidarios de la expedición de una ley secundaria que aclare su contenido y sus reales alcances.

Nadie discute la aplicación general de los principios y normas establecidos en el Art. 31 de la Constitución Política, referente al trabajo y a los derechos de los trabajadores y por consiguiente su aplicación a los servidores públicos. Desde antes de la expedición de la Ley de Carrera Administrativa e 1952, algunos jurisconsultos ~~es~~ estimaban que no era necesario expedir una nueva ley, pues el Código del Trabajo, con algunas reformas podía regular adecuadamente las relaciones de trabajo con los servidores públicos; este criterio sostuvo el Dr. Alfredo Pérez Guerrero quien formuló el proyecto de la Ley de 1957, cuyos contenidos fundamentales no se apartan del referido Código.

Para las asociaciones de los servidores públicos, representados en su mayoría por la CONASEP, constituye un objetivo primordial de acción que se aplique el Código del Trabajo a todos los servidores públicos, basados en el

principio de "igualdad ante la ley"-Art. 19, No. 5 de la Constitución.

Es indispensable por consiguiente realizar un estudio comparado de ambos cuerpos legales, para establecer sus diferencias y similitudes en los aspectos más relevantes o fundamentales. Por ordenamiento metodológico ha remos la comparación siguiendo el orden normativo del Código del Trabajo. Los principios de carácter Constitucional sobre la libertad de trabajo, la irrenunciabilidad de derechos, la protección judicial y administrativa, la aplicación de las leyes supletorias y, en caso de dudas, la aplicación en forma más favorable al trabajador, se aplican a todos los trabajadores independientemente de la ley que regula sus relaciones.

#### 4.2. DE LA CONTRATACION Y DEL NOMBRAMIENTO

##### a) Código del Trabajo

Los trabajadores sujetos al Código del Trabajo establecen la relación laboral mediante "contrato", es decir mediante un convenio entre dos partes: el trabajador que se compromete a prestar sus servicios lícitos y personales y el empleador que le pagará por esos servicios una remuneración fijada en el convenio.

El Contrato de Trabajo puede tener algunas modalidades (Art. 11-16) tácito o expreso, verbal o escrito y optar por diferentes formas de remuneración (Art. 13). Su duración mínima es de un año si bien la ley determina las excepciones (Art. 14). En los contratos que se celebran por primera vez puede señalarse un período de prueba de una duración máxima de noventa días. Los contratos escritos deben contener necesariamente algunas condiciones: clase de trabajo, remuneraciones, tiempo de duración, lugar, etc. (Art. 20), estos deben celebrarse y registrarse ante las autoridades del trabajo.

El Código del Trabajo determina que son hábiles para celebrar contratos de trabajo, todas las personas que la ley reconoce con capacidad civil para obligarse; los mayores de catorce años y menores de dieciocho necesitan autorización expresa de sus representantes. (Art. 34).

##### b) Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa

Los servidores públicos para desempeñar una función pública

requieren de nombramiento extendido por la respectiva autoridad nominadora (art. 7). Rafael Bielsa al respecto manifiesta:

Funcionario público es, en concepto nuestro, todo el que en virtud de designación especial y legal (ya por decreto ejecutivo, ya por elección y en principio de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia dada), declara o ejecuta la voluntad del Estado (en sentido lato: Nación, provincia o comuna), para realizar un fin público (actividad jurídica o social). Comúnmente se habla de funcionario público comprendiéndose también al empleado público; pero si bien el régimen jurídico es similar, el funcionario "representa" al Estado y el empleado solamente "presta servicios" al Estado. El servicio público realiza la función pública, pero para que exista función pública es necesario un elemento: el "encargo" o una delegación dada, en principio por la ley, o bien por otro funcionario superior en el orden jerárquico, en ejercicio de sus facultades legales. 1)

La persona nombrada debe posesionarse en el término de veinte días y registrar el nombramiento en la Dirección Nacional de Personal -D.N.P.-

La ley determina los requisitos para ingresar al Servicio Civil, es decir al desempeño de una función pública; entre otros: estar en ejercicio de los derechos de ciudadanía, haber cumplido lo dispuesto en la Ley de Servicio Militar Obligatorio, haber sufragado, no tener en su contra automotivado o de llamamiento a juicio plenario. (Art. 4)

No puede ser nombrado empleado ni funcionario público, el deudor al Fisco, a los consejos provinciales o municipios, el moroso en cuentas a Contraloría, el que hubiere concurrido en defraudación de dinero del Estado; las personas que tengan determinado grado de parentesco con la autoridad nominadora, etc. (Arts. 13, 14 y 16).

La ley prohíbe desempeñar dos o más cargos públicos, excepción de los profesores universitarios o quienes ejerzan funciones gratuitas de elección popular (Art. 18).

La persona nombrada, antes de asumir las funciones, debe presentar el juramento de lealtad al Estado y, en determinados casos, la declaración jurada de todos los bienes patrimoniales que posea al momento del nombramiento. (Art. 9 y 15 del Reglamento).

El empleado público está obligado a cumplir con un período de prueba establecido por la D.N.P., según el puesto de carrera que vaya a desempeñar (Art. 116 del Reglamento).

#### 4.3. DE LOS DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DEL TRABAJADOR

##### a) Código del Trabajo:

El Art. 41 del Código del Trabajo determina treinta y dos obligaciones del empleador que se pueden considerar inversamente, como los derechos del trabajador, para poder relacionarlos con los derechos de los servidores públicos, puntualicemos los que, a nuestro juicio son fundamentales:

- Pagar las cantidades que correspondan al trabajador en términos de contrato y de acuerdo con las disposiciones del Código. (No. 1)
- Indemnizar a los trabajadores por los accidentes que sufrieren en el trabajo y por las enfermedades profesionales. (No. 3)
- Respetar las asociaciones de trabajadores. (No. 10)
- Sujetarse al reglamento interno legalmente aprobado. (No. 12)
- Tratar a los trabajadores con la debida consideración, no infiriéndoles maltratos de palabra y obra. (No. 13)
- Pagar al trabajador los gastos de ida y vuelta, alojamiento y alimentación cuando, por razones de servicio, tenga que trasladarse a un lugar distinto del de su residencia. (No. 22)
- Pagar al trabajador reemplazante una remuneración no inferior a la básica que corresponda al reemplazado. (No. 25)
- Acordar con los trabajadores o con los representantes de la asociación mayoritaria de ellos, el procedimiento de quejas y la constitución del Comité Obrero Patronal. (No. 26)
- Conceder permisos y declarar en comisión de servicio hasta por un año y con derecho a remuneración hasta por seis meses... cuando el trabajador obtuviere beca para estudios en el extranjero. (No. 27)
- Facilitar la propaganda interna de estricto carácter sindicalista. (No. 28)
- Inscribir a los trabajadores, desde el primer día de labores, en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (No. 31)
- Los empleadores están obligados a conservar los puestos de trabajo en favor de sus trabajadores que fueren llamados al Servicio Militar Obligatorio en las Fuerzas Armadas Nacionales. (Art. 42)
- No podrá imponer multas que no se hallen previstas en el respectivo reglamento interno. (Art. 43 lit. a)
- Obligar al trabajador por cualquier medio a retirarse de la asociación a

- que pertenezca o a que vote por determinada candidatura. (Art. 43 lit. f)
- Sancionar al trabajador con la suspensión del trabajo. (Art. 43 lit. i)
- Interferir o conculcar el derecho al libre desenvolvimiento de las actividades estrictamente sindicales de la respectiva organización de trabajadores. (Art. 43 lit. j)

Los contratos colectivos precisan y amplían aún más las obligaciones del empleador, que se vuelven derechos exigibles el momento que se suscribe dicho instrumento contractual. Las denominadas conquistas de los trabajadores, de variado orden, se dirigen fundamentalmente a las remuneraciones, a beneficios de carácter social, a la consecución de permisos sindicales, indemnizaciones, estabilidad en el trabajo, ampliación de servicios, etc.

Como contraparte, el Código del Trabajo determina como obligaciones básicas del trabajador las siguientes:

- Ejecutar el trabajo en los términos del contrato, con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, en la forma, tiempo y lugar convenidos. (Art. 44 lit. a)
- Trabajar en casos de peligro o siniestros inminentes por un tiempo mayor que el señalado como jornada máxima. (Art. 44 lit. c)
- Observar buena conducta durante el trabajo. (Art. 44 lit. e)
- Cumplir las disposiciones del reglamento interno expedido en forma legal. (Art. 44 lit. f)
- Guardar escrupulosamente los secretos técnicos, comerciales o de fabricación de los que el trabajador tenga conocimiento en razón de su trabajo. (Art. 44 lit. h); y,

las siguientes prohibiciones:

- Poner en peligro su propia seguridad y de otros; tomar sin permiso, útiles de trabajo, materias primas o productos; presentarse al trabajo en estado de embriaguez; portar armas en el trabajo. (Art. 45)
- Suspender el trabajo; salvo el caso de huelga o abandonar el trabajo sin causa legal. (Art. 45)

No tenemos conocimiento de que en los contratos colectivos se aumenten estas obligaciones y prohibiciones, ni tampoco en los reglamentos internos que deben sujetarse estrictamente a lo estipulado en el Código de Trabajo.

b) Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

El Art. 59 de la Ley establece de manera expresa los derechos de los servidores públicos; éstos los fundamentales:

- Percibir una remuneración justa, de acuerdo con las funciones que desempeñan. (lit. a)
- Ser restituidos a sus puestos cuando terminaren el servicio militar obligatorio. (lit. c)
- Recibir las indemnizaciones previstas en esta Ley cuando cesaren en su puesto por supresión de partida presupuestaria. (lit. d)
- Ser indemnizado por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. (lit. e)
- Asociarse y designar sus directivas. En el ejercicio de este derecho prohíbese toda restricción o coerción. (lit. f)
- Recibir estímulos oficiales, de carácter moral o pecuniario. (lit. h)

Los servidores públicos que tienen la condición especial de "servidores de carrera", luego del cumplimiento de algunos requisitos, tienen adicionalmente estas otras garantías:

- Estabilidad en sus puestos, sólo podrán ser destituidos por causa justa previo fallo expedido, en juicio sumario administrativo. (art. 108 lit. a).
- Demandar ante la Junta de Reclamaciones de cualesquiera decisión de sus jefes como de la D.N.P., que le perjudique. (Art. 108 lit. b)
- Derecho preferente a ser trasladado a puestos vacantes, o a conservar su puesto cuando haya supresiones. (Art. 108 lit. c y d)

El Reglamento de la Ley, así como la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, regulan el pago de los sueldos básicos, las asignaciones complementarias, bonificaciones, subsidios y otras prestaciones sociales. Igualmente se norma el pago de viáticos, transporte, movilización, comisiones de servicio en el exterior, vacaciones, licencias, permisos, etc. Los deberes y obligaciones de los servidores públicos están consignados básicamente en el Art. 58 de la Ley; éstos los principales:

- Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución, las Leyes, reglamentos y más disposiciones expedidos de acuerdo con la ley. (lit. a)

- Desempeñar personalmente con solicitud y eficiencia las obligaciones del puesto. (lit. b)
- Cumplir de manera obligatoria, la semana de trabajo de cuarenta horas con una jornada normal de ocho horas diarias y con descanso de los sábados y domingos. (lit. c)
- Cumplir y respetar las órdenes legítimas de sus superiores jerárquicos. Observar acerca de la ilegalidad o inmoralidad de lo mismo. (lit. d)
- Mantener dignidad en el desempeño de su puesto y en su vida pública y privada. (lit. e)
- Velar por la economía del Estado y en general por los bienes confiados a su guarda, administración o utilización. (lit. f)

Adicionalmente los servidores públicos están obligados a cumplir con otros deberes consignados en las leyes del Derecho Público, así la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control establece con gran amplitud los deberes que deben cumplir los funcionarios y empleados responsables directa o indirectamente de la administración o cuidando de fondos públicos. (Capítulo I del Título IX de la Ley).

Contrariamente a lo que sucede en el Código del Trabajo, donde el empleador no puede imponer sanciones, el régimen disciplinario al que se sujeta el servidor público está claramente determinado en la Ley, en el Reglamento de la Ley y en las reglamentaciones internas de cada institución. Revisemos algunas disposiciones:

- El servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniere las disposiciones de ésta Ley, incurrirá en responsabilidad administrativa - que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiere originar el mismo hecho. (Art. 61)
- Las sanciones disciplinarias, que se aplicarán de acuerdo a la gravedad de la falta son: amonestación verbal, amonestación escrita, sanción pecuniaria administrativa, suspensión temporal sin sueldo y destitución. (Art. 62)

El Reglamento de la Ley establece las causas, el procedimiento y la competencia para aplicar cada una de las sanciones disciplinarias. (Arts. 57 a 67).

El Art. 376 de la LOAFYC establece las sanciones por "incorrecciones", precisando cuarenta y ocho faltas por las que, de acuerdo a la gravedad, los funcionarios y empleados públicos pueden ser condenados a multa no menor de cincuenta sucres ni mayor de cincuenta mil sucres o con la destitución del cargo.

#### 4.4. DE LA JORNADA DE TRABAJO, DE LOS DESCANSOS OBLIGATORIOS Y DE LAS VACACIONES

##### a) Código del Trabajo

La jornada máxima de trabajo será de ocho horas diarias, de manera que no exceda de cuarenta horas semanales. El tiempo máximo de trabajo en el subsuelo será de seis horas. (Art. 46).

La jornada nocturna, entendiéndose por tal la que se realiza entre las 19H00 y las 06H00 del día siguiente, podrá tener la misma duración y dará derecho a igual remuneración que la diurna, aumentada en un veinticinco por ciento. (Art. 98).

Los días sábados y domingos serán de descanso forzoso y, si en razón de las circunstancias, no pudiere interrumpirse el trabajo de tales días, se designará otro tiempo igual de la semana para el descanso, mediante acuerdo entre el empleador y los trabajadores (Art. 49). El descanso semanal forzoso será pagado íntegramente. (Art. 52).

El trabajador que faltare injustificadamente a media jornada de trabajo, tendrá derecho a la remuneración de seis días, el que faltare una jornada completa únicamente a cinco días. (Art. 53).

Por convenio escrito entre las partes, la jornada de trabajo podrá exceder se hasta cuatro horas diarias o a doce en la semana. Si son durante el día se pagarán con el 50% de recargo, si son nocturnas con el 100%. Si el trabajo se ejecuta el sábado o el domingo se pagará con el 100% de recargo. (Art. 54).

Todo trabajador tendrá derecho a gozar anualmente de un período ininterrumpido de quince días de descanso, incluidos los días no laborables. A partir del quinto año de servicios tendrá derecho a un día adicional. (Art. 64)

El trabajador recibirá por adelantado la remuneración correspondiente al período de vacaciones. (Art. 68).

La liquidación para el pago adelantado se hará computando la veinticuatroava parte de lo percibido por el trabajador durante el año completo de trabajo. (Art. 70).

Las vacaciones anuales constituyen un derecho irrenunciable que no puede ser compensado con su valor en dinero. (Art. 71).

El trabajador podrá no hacer uso de las vacaciones hasta por tres años consecutivos, a fin de acumularlas en el cuarto año. (Art. 74).

Los contratos colectivos, en la mayor parte de los casos, superan esta legislación; las demandas de los trabajadores tienden a disminuir las jornadas de trabajo, a incrementar los porcentajes de recargo sobre las horas suplementarias o extraordinarias de trabajo, a aumentar los días de descanso obligatorio, el número de días de permisos remunerados, de vacaciones y el pago de bonificaciones especiales por este último concepto.

b) Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa

La semana obligatoria de trabajo es de cuarenta horas, con una jornada normal de ocho horas diarias y con descansos los sábados y domingos (Art. 58 lit. c). Se implantó la jornada única de ocho horas ininterrumpidas de trabajo, a partir del 1o. de marzo de 1981 (Decreto 909).

-El funcionario o empleado público tendrá derecho a percibir horas extraordinarias cuando por necesidades de servicio deba ejecutarlas. El cálculo del valor de cada hora extra se lo hará dividiendo su remuneración anual para 2.880 y se le pagará con el cincuenta por ciento de recargo. Se podrán autorizar hasta un máximo de treinta horas mensuales. (Art. 30 y 31 del Reglamento).

-Después de once meses continuos de servicio, el funcionario o empleado tiene derecho a treinta días de vacaciones pagadas, de los cuales al menos quince días serán ininterrumpidos; podrán acumularse hasta por sesenta días. (Art. 50 y 41 del Reglamento).

-Los servidores públicos tendrán derecho a licencias con sueldo por enfermedad hasta por sesenta días cada año, por calamidad doméstica hasta por

ocho días, y por estudios relacionados con el interés de la Administración Pública, hasta por dos años. (Art. 51).

-Se pueden conceder licencias sin sueldo hasta por quince días calendario con autorización del Jefe de Oficina y hasta por treinta días con aprobación de la autoridad nominadora. (Art. 52).

#### 4.3. DE LOS SALARIOS, SUELDOS, BONIFICACIONES Y REMUNERACIONES ADICIONALES

##### a) El Código del Trabajo

-A trabajo igual corresponde igual remuneración, sin distinción de sexo, raza, nacionalidad o religión, más la especialización y práctica en el ejecución del trabajo se tendrán en cuenta para los efectos de la remuneración. (Art. 78)

En todo contrato de trabajo se estipulará el pago de la remuneración por días si las labores no fueren permanentes; o por semanas o mensualidades, si se trata de labores estables y continuas. (Art. 81).

El pago del salario no podrá ser mayor de una semana y el pago del sueldo no mayor de un mes. (Art. 82).

La remuneración del trabajador será inembargable, salvo para el pago de pensiones alimenticias. (Art. 90).

-Para el pago de las indemnizaciones a las que tuviere derecho el trabajador y las vacaciones adelantadas, se considerará por sueldo o salario la remuneración total, incluyendo lo que hubiere percibido por trabajos extraordinarios, suplementarios, a destajo, comisiones, participaciones en beneficios, derechos de usufructo, uso o habitación o cualquier otra retribución accesorio que tenga el carácter normal en la industria o servicio. Se exceptúan los pagos por servicios de orden social. (Art. 94)

-El empleador o empresa reconocerá en beneficio de sus trabajadores el quince por ciento de las utilidades líquidas (Art. 96). El Código contiene una amplia regulación sobre este rubro.

-El trabajador tiene derecho al decimotercero, decimocuarto, decimoquinto sueldos, a la compensación por costo de vida, bonificaciones al transporte y a la bonificación complementaria. Estas remuneraciones adicionales, se pagan de acuerdo a las Leyes de su creación y son comunes a todos los

trabajadores del sector público o privado.

-El Estado establecerá el sueldo y salario mínimos en las diferentes ramas de trabajo y tenderá al establecimiento del salario familiar (Art. 120).

-Como organismo técnico consultivo del Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos, funcionará el Consejo Nacional de Salarios; le corresponde asesorar al Ministro en el señalamiento de las remuneraciones y en la aplicación de una política salarial acorde con la realidad que permita el equilibrio entre los factores productivos, con miras al desarrollo del país. (Arts. 121-122)

Los sueldos y salarios serán revisados cada año por las Comisiones Sectoriales de acuerdo con las necesidades de la época; si no fueren revisados anualmente los mismos serán elevados a partir del 1o. de enero del año siguiente en el mismo porcentaje que se hubiere elevado el costo de vida. (Art. 130)

Es incuestionable que las demandas más insistentes de los trabajadores tienen por objeto conseguir la elevación de sus salarios, de allí que los contratos colectivos establecen reglas muy concretas sobre este aspecto, optando por incrementos anuales, sea en valores fijos o porcentuales, aumentos generales y de acuerdo a la ocupación del trabajador.

A partir de 1968 el Estado viene dictando las leyes que fijan el salario mínimo vital para los trabajadores en general, para los trabajadores agrícolas de la Costa, Sierra y Región Amazónica; los de la pequeña industria y artesanías y del servicio doméstico. Hasta mayo de 1988 se han expedido quince leyes o Decretos-leyes, siendo el último el Decreto Ley # 30 del 13 de julio de 1987 que fijó en S/. 14.500 el S.M.V. de los trabajadores en general.

En 1985 funcionaron sesenta y cuatro Comisiones Sectoriales de Salario Mínimo en Quito, veinte y seis en Guayaquil, seis en Cuenca.

- b) Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa - Ley de Remuneraciones

La remuneración se establecerá sobre la base de un sistema que

garantice el principio universal de que, a igual trabajo corresponde igual remuneración. La D.N.P. efectuará la valoración correspondiente mediante la justipreciación de las tareas y responsabilidades, tomando en cuenta, a demás de otros factores el mercado de trabajo. (Art. 75)

La escala de sueldos se elaborará teniendo en cuenta el costo de la vida, los niveles de remuneración existentes en el sector privado, las posibilidades fiscales y cualquier otro factor que se estime conducente. (Art. 76)

Los servidores públicos podrán gozar de aumentos bienales de sueldo siempre que sus servicios sean calificados como satisfactorios y de acuerdo con las posibilidades fiscales. (Art. 77)

La ley especial que fije el sueldo de un funcionario o empleado del Fisco se considerará modificada en lo concerniente al monto de dicho sueldo, por un presupuesto superior. (Art. 22)

El pago de sueldos se hará por mensualidades vencidas, si bien puede adelantarse el cuarenta por ciento en el primera quincena del mes (Art. 24)  
Los sueldos no serán fraccionables dentro del mismo mes entre dos empleados, el empleado cesante percibirá el sueldo íntegro correspondiente al mes en que se produzca la separación. (Art. 28)

Aparte de su sueldo, ningún empleado podrá pedir al Esato ni a los particulares, ni recibir de éstos pago alguno en dinero u otros valores por el cumplimiento de sus deberes oficiales. (Art. 32)

Los valores de sueldos y pensiones son intransferibles entre vivos. Excepto para el pago de alimentos no son embargables. (Art. 36)

El Ministro de Finanzas, el Contralor General de la Nación y todos los funcionarios autorizados para la inversión de fondos públicos se registrarán para el pago de sueldos y remuneraciones por lo que determine la ley. (Art. 39)

La ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y la Ley de Remuneraciones no fijan valores para indemnizaciones.

Por la naturaleza del servicio, los trabajadores no tienen derecho a reci

bir ningún tipo de utilidades.

A más de las remuneraciones adicionales establecidas por la ley para todos los trabajadores, los servidores públicos tienen las siguientes asignaciones complementarias: Subsidio de antigüedad, subsidio por circunstancias geográficas, bonificación por responsabilidad; bonificación por títulos académicos, especializaciones y capacitación adicionales y gastos de representación. (Art. 3 Reglamento Ley Remuneraciones).

-Las disposiciones de las leyes que fijan los S.M.V. son aplicadas a los servidores públicos.

-La .D.N.P. y el Ministerio de Finanzas son los organismos de la función Ejecutiva responsables de la aplicación de las normas legales sobre las remuneraciones de los servidores públicos y de la administración de los sistemas correspondientes. (Art. 5, Ley de Remuneraciones y Art. 20 del Reglamento)

La Dirección Nacional de Personal estudiará y propondrá las reformas a la escala de sueldo y la modificación de las asignaciones, cuando el costo de vida aumente en más del 10% con respecto al existente en la fecha del establecimiento de la correspondiente escala de sueldos o de sus reformas. (Art. 78)

El establecimiento de las remuneraciones para los servidores públicos, como su nombramiento, no es de naturaleza contractual como la de los trabajadores sujeto al Código del Trabajo. Al tomar posición del puesto se somete voluntariamente a las normas del derecho público que regulan sus relaciones de trabajo, entre ellas la de remuneraciones. Tanto la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa como la Ley de Remuneraciones y anualmente la Ley del Presupuesto del Estado, establecen las escalas de sueldos (36 grados) así como el valor de las asignaciones complementarias. Los servidores públicos no negocian sus remuneraciones y el Art. 26 de la Ley de Remuneraciones y el Art. 18 de la Ley de Control del Gasto Público "prohiben el pago de bonificaciones, sobresueldos y otras remuneraciones que no esten previstos en esta Ley". (Art. 26)

Con estos antecedentes se podría pensar que en el Sector Público sujeto a la Ley, hay uniformidad o aplicación general de todos los principios y re

gulaciones legales pero en la práctica no es así; las desigualdades se originan desde el mismo proceso de clasificación y valoración de los puestos y su consiguiente gradación, que muchas veces obedecen a presiones institucionales, de ramas de trabajo o de la misma aplicación subjetiva del sistema. A muchos servidores públicos aún no se les reconoce las asignaciones complementarias, por "falta de disponibilidad presupuestaria", o como en el caso de la "bonificación por responsabilidad" no se les paga o se les paga en diferentes valores. No se cumple con la revisión de las escalas de sueldos a pesar de que el incremento del costo de vida en cada año ha superado el 10%, aduciendo falta de disponibilidad fiscal.

Sin embargo dentro del mismo sector público, en las entidades autónomas que tienen ingresos patrimoniales propios, se han establecido sistemas remunerativos, de bonificaciones y servicios que superan en mucho la de los servidores públicos que dependen del gobierno central.

El problema más grave para los empleados de las entidades seccionales, con sejos provinciales y municipios en los cuales las disposiciones legales son letra muerta y en algunos casos aún tienen dificultad para pagar los Salarios Mínimos Vitales.

En resumen, el sistema de remuneraciones del sector público, basado en una legislación desactualizada y de difícil aplicación, y por la existencia de muchas entidades adscritas, autónomas, empresas estatales, mixtas, etc., que han establecido y administran su propio sistema, es caótico, discriminatorio y consiguientemente injusto.

#### 4.6. DE LA TERMINACION DEL CONTRATO DE TRABAJO Y DE LA CESACION DEFINITIVA DE FUNCIONES

##### a) Código del Trabajo

El Contrato individual de trabajo termina: (Art. 169)

1. Por las causas legalmente previstas en el Contrato;
2. Por acuerdo de las partes;
3. Por la conclusión de la obra o servicio objeto del contrato;
4. Por muerte o incapacidad del empleador ...;

5. Por muerte del trabajador o incapacidad permanente y total para el trabajo;
6. Por caso fortuito o fuerza mayor que imposibiliten el trabajo ...;
7. Por voluntad del empleador en los casos del Art. 171;
8. Por voluntad del trabajador según el Art. 172; y,
9. Por desahucio.

-El empleador podrá dar por terminado el contrato de trabajo, previo visto bueno, en los siguientes casos: (Art. 171)

1. Por faltas repetidas e injustificadas de puntualidad o de asistencia al trabajo. Por abandono de éste por un tiempo mayor de tres días consecutivos sin causa justa ...;
2. Por indisciplina o desobediencia graves a los reglamentos internos legalmente aprobados;
3. Por falta de probidad o por conducta inmoral del trabajador;
4. Por injurias graves irrogadas al empleador, su cónyuge, ascendientes o descendientes o a su representante;
5. Por ineptitud manifiesta del trabajador, respecto de la ocupación o labor para la cual se comprometió;
6. Por denuncia injustificada contra el empleador respecto a sus obligaciones en el Seguro Social;
7. Por no acatar las medidas de seguridad, prevención e higiene exigidos por la Ley.

El trabajador podrá dar por terminado el Contrato de Trabajo, y previo visto bueno, en los casos siguientes: (Art. 172)

1. Por injurias graves inferidas por el empleador, sus familiares o representantes al trabajador, su cónyuge, ascendientes o descendientes;
2. Por disminución o por falta de pago de puntualidad en el abono de la remuneración pactada; y,
3. Por exigir el empleador que el trabajador ejecute una labor distinta de la convenida ...;

En los casos previstos en los Artículos 171 y 172, las causas aducidas para la terminación del contrato, deberán ser calificadas por el Inspector del Trabajo, quién concederá o negará su visto bueno a la causa alegada...

(Art. 183).

Los contratos colectivos generalmente acuerdan procedimientos para el trámite de visto bueno, antes de presentarse al Inspector del Trabajo, debe ser conocido por el Comité Obrero-Patronal, comité ante el cual tiene derecho a justificarse o ejercer su derecho de legítima defensa.

b) Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa

La cesación definitiva de funciones se produce en los siguientes casos:

- a) Por renuncia voluntaria formalmente aceptada;
- b) Por retiro con pensión jubilar;
- c) Por invalidez absoluta;
- d) Por supresión del puesto;
- e) Por declarar haber lugar a la formación de causa penal contra el servidor público;
- f) Por pérdida de los derechos de ciudadanía declarada judicialmente en providencia ejecutoriada;
- g) Por destitución;
- h) Por muerte

-Los servidores de carrera solo podrán ser despedidos cuando incurran en las causales siguientes: (Art. 110-114)

- a) Incapacidad o falta de probidad en el desempeño de sus funciones;
- b) Abandono injustificado del trabajo por tres días consecutivos;
- c) Injurias graves de palabra u obra a sus jefes, compañeros de trabajo, o al cónyuge o familiares de ellos hasta el segundo grado de consanguinidad;
- d) Incurrir en delito de cohecho, peculado, prevaricato o soborno y, en general, recibir cualquier clase de dádiva o remuneración que sea legal;
- e) Asistir al trabajo en manifiesto estado de embriaguez, después de haber sido amonestado una vez en el lapso de tres meses;
- f) Incurrir durante el lapso de un año, en más de dos infracciones que impliquen sanción disciplinaria de multa o suspensión sin goce de sueldo; y,

g) Incumplir los deberes o no acatar las prohibiciones establecidas en la Ley.

La destitución de los servidores públicos de carrera será impuesta por la autoridad nominadora, previo dictamen del Jefe de la Oficina Departamental de Personal el que para emitirlo levantará sumario administrativo (Art. 62 del Reglamento) y notificación a la Junta de Reclamaciones; quién conocerá el asunto a petición de parte o de oficio (Art. 111). Se reconoce el derecho de los servidores para no ser sancionados sin antes proporcionárseles la oportunidad de justificarse. Para imponer a un servidor que no sea de carrera, la sanción de destitución se le escuchará previamente en audiencia de la cual se dejará constancia escrita (Art. 65 Reglamento).

Los servidores públicos que tienen a su cargo la dirección política o administrativa del Estado; los que ejerzan cargos o funciones de confianza y los señalados en el literal b) del Art. 90 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, serán considerados de libre remoción de la Autoridad Nominadora correspondiente. (Art. 136 del Reglamento)

La determinación de los puestos del servicio civil que correspondan a la dirección política y administrativa del Estado y de los que constituyen cargos de confianza corresponde al Presidente Constitucional de la República, mediante decreto ejecutivo. (Cuarta Disposición Transitoria del Reglamento).

La estabilidad en los puestos de trabajo ha sido una de las máximas aspiraciones de los servidores públicos, estabilidad que en gran parte sí la han conseguido los trabajadores sujetos al Código Laboral; ha sido característica de la Administración Pública ecuatoriana hacer del reparto de funciones y cargos públicos el "botín político" del ganador del poder. Sin embargo, a partir de 1964, fecha de la expedición de la Ley y especialmente a partir de 1979, año de la vigencia de la nueva Constitución Política, en la que se consagra el principio de la estabilidad a través de la carrera administrativa, se puede afirmar que el servicio público tiene una relativa estabilidad. Al menos sus derechos pueden ser demandados ante la Junta de Reclamaciones, si es servidor de carrera y ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o Tribunal de Garantías Constitucionales si no lo es. Muchos son ya los fallos que se han dictado a favor del emplea

do destituido injustamente o sin sujetarse al procedimiento que establece la Ley.

#### 4.7. DEL DESAHUCIO, DEL DESPIDO INTEMPESTIVO, DE LA DESTITUCION

##### a) Código del Trabajo

Desahucio es el aviso con el que una de las partes hace saber a la otra que su voluntad es de dar por terminado el contrato. Este aviso debe ser hecho con anticipación de un mes por lo menos por parte del empleador y de quince días por parte del trabajador (Art. 184)

El empleador bonificará al trabajador desahuciado con el 25% de la remuneración mensual por cada año de servicios a la misma empresa. (Art. 185)

El empleador no puede despedir intempestivamente ni desahuciar a los trabajadores miembros de la directiva de la organización, si lo hiciera lo indemnizará con la remuneración de una año. (Art. 188)

El empleador que despidiere intempestivamente al trabajador será condenado a indemnizarlo de acuerdo a una escala establecida en el Código y que considera los años de servicio del trabajador. El cambio de ocupación del trabajador, sin su consentimiento se tendrá como despido intempestivo. (Arts. 189 y 193).

Las Leyes o Decretos Leyes que fijan los sueldos y S.M.V., han prohibido el desahucio por parte de los empleadores, decretando un año de estabilidad y prohibido la terminación unilateral del contrato por parte del empleador, sino previo visto bueno y por las causales determinadas en el Art. 171 del Código del Trabajo (Art. 6 del Decreto Ley # 30 Sept. de 1986).

En muchos contratos colectivos se establece que el empleador no podrá desahuciar a los trabajadores permanentes y de hacerlo pagará las mismas indemnizaciones que se hayan establecido para el caso de despido intempestivo. En ambos casos las indemnizaciones convenidas son muy superiores a las determinadas en el Código.

##### b) Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa

No existe en la Ley el desahucio como forma de dar por termina

das las funciones de un empleado público. La causal d) para la terminación definitiva de funciones, "por supresión del puesto", podría asimilarse al desahucio. La estabilidad determinada en las leyes que fijan los sueldos y S.M.V. se la reconoce únicamente a los trabajadores protegidos por el Código del Trabajo.

En caso de despido intempestivo del servidor público, diríamos de destitución intempestiva, los servidores pueden demandar a la autoridad nominadora ante la Junta de Reclamaciones si son empleados de carrera o al Tribunal de Garantías Constitucionales si no lo son. La ley no establece indemnizaciones para estos casos, se deberá sujetar a las sentencias de los tribunales indicados.

#### DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO

##### a) Código del Trabajo

Contrato o pacto colectivo es el convenio celebrado entre uno o más empleadores o asociaciones empleadoras y una o más asociaciones de trabajadores legalmente constituidas, con el objeto de establecer las condiciones o bases conforme a las cuales han de celebrarse en lo sucesivo.!. los contratos individuales determinados en el pacto. (Art. 226)

El empleador está obligado a celebrar contrato colectivo cuando la asociación legalmente lo solicite. (Art. 227)

El contrato colectivo deberá celebrarse por escrito ante el Director o Subdirector del Trabajo o ante un Inspector o Subinspector del ramo. (Art. 231)

En el contrato colectivo se fijarán: las horas de trabajo; el monto de las remuneraciones; la intensidad y calidad del trabajo; los descansos y vacaciones; el subsidio familiar; y, las demás condiciones que estipulan las partes. (Art. 232)

El Dr. Julio C. Trujillo V., en su obra Derecho del Trabajo dice:

La segunda de las tres instituciones básicas del Derecho Colectivo del Trabajo es el Contrato Colectivo que se halla profundamente vinculado a las asociaciones profesionales, porque es el fruto de las actividades que éstos efectúan para la realización constante de sus fines y además se vincula a los conflictos colectivos porque sirve para prevenirlos y evitarlos, o para ponerles términos cuando ya se han suscitado. Sin el contrato Colectivo de Trabajo ni las Asociaciones profesionales

podrían lograr el cumplimiento de sus fines, a no ser por medio de la violencia, ni los trabajadores podrían aspirar al mejoramiento de las condiciones del trabajo ...2)

No podemos dudar que los dos últimos gobiernos han considerado a la contratación colectiva como un medio idóneo para regular el trabajo y las aspiraciones legítimas de los trabajadores del sector privado dentro de las condiciones y posibilidades de cada empresa. Las estadísticas demuestran que anualmente aumenta el número de contratos colectivos que se suscriben y consiguientemente el número de trabajadores amparados.

#### b) Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa

Si la relación entre el Estado y el funcionario o empleado público no es de naturaleza contractual sino de naturaleza jurídica, en cuanto sus deberes, derechos y obligaciones están establecidos en la Ley y los Reglamentos, éstos no tienen derecho a celebrar contratos colectivos. Por si hubiere alguna duda, el Art. 242 del Código del Trabajo establece que "Los contratos colectivos de Trabajo no amparan a los representantes y funcionarios con nivel directivo o administrativo de las entidades con finalidad social o pública o de aquellos que total o parcialmente se financien con impuestos, tasas o subvenciones fiscales o municipales."

### 4.8. DE LAS ASOCIACIONES DE TRABAJADORES Y LA HUELGA

#### a) Código del Trabajo

Los trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción y sin necesidad de autorización previa, tienen derecho a constituir las asociaciones profesionales o sindicatos que estimen conveniente, de afiliarse a ellos o retirarse de los mismos, con observancia de la Ley y de los estatutos de las respectivas asociaciones. (Art. 436)

Las asociaciones de trabajadores de toda clase están bajo la protección del Estado; gozan de personería jurídica por el hecho de constituirse conforme a la Ley y constar en el registro de la Dirección General del Trabajo (Art. 438).

Para pertenecer a cualquier asociación legalmente constituida es indispensable que conste por escrito la declaración expresa de que se quiere inte-

grar tal asociación. Carece de valor el asociar presumiendo la voluntad de los socios. (Art. 444)

Las autoridades del trabajo auspiciarán y fomentarán la organización de a sociaciones de trabajadores, especialmente de los sindicatos. (Art. 447)

Las asociaciones profesionales o sindicatos tienen derecho a constituirse en federaciones o confederaciones o cualesquiera otras agrupaciones sindicales, así como afiliarse o retirarse de las mismas; o de las organizacio-nes internacionales de trabajadores. (Art. 436)

-En toda empresa que cuente con quince trabajadores o más podrá organizarse un Comité de empresa. Los estatutos serán sometidos a la aprobación - del Ministro de Trabajo y Recursos Humanos y registrados en la Dirección General del Trabajo. (Art. 455)

Tienen derecho a formar parte del Comité de empresa, todos los trabajadores de la misma sin distinción alguna, sujetándose a los respectivos estatutos. (Art. 456)

Las funciones del Comité de Empresa son: celebrar contratos colectivos; intervenir en los conflictos colectivos de trabajo; resolver los incidentes o conflictos internos; defender los derechos de clase; promover el mejoramiento económico y social de sus afiliados, etc. (Art. 457)

-La ley reconoce a los trabajadores el derecho de huelga. Huelga es la sus pensión colectiva de trabajo por los trabajadores coligados. (Art. 463)

Los trabajadores podrán declarar la huelga en los siguientes casos:

(Art. 490).

1. Si notificado el empleador con el pliego de peticiones no contestan dentro del término legal, o si la contestación fuere negativa;
2. Si después de notificado el empleador despidiere o desahuciare a uno o más trabajadores;
3. Si no se organizare el Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el término fijado en la Ley;
4. Si no se produce la conciliación o no se pronuncia el fallo en el término fijado en la Ley;

La huelga no podrá declararse sino por el Comité de Empresa; o si no lo hu

biere, por la mitad más uno de los trabajadores de la empresa.

En las empresas o instituciones de Derecho Público, Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no podrán suspenderse las labores intempestivamente, y, en consecuencia, los trabajadores deberán declarar la huelga y solamente diez días después suspenderán el trabajo. Igual plazo deberá mediar entre la declaratoria de huelga y la suspensión de labores en las empresas de luz y fuerza eléctrica, agua potable, transportes, de artículos alimenticios de hospitales, clínicas, asilos y, en general de los servicios sanitarios y de asistencia social. (Art. 563)

La huelga como medida de acción social directa, es el empleo de medidas de hecho para presionar al empleador a fin de que acceda a las aspiraciones de los trabajadores; no es una finalidad en sí misma, sino un medio para alcanzar ciertos objetivos. La utilización de esta medida por los trabajadores desgraciadamente es muy frecuente; desde 1979 a 1987 se registran aproximadamente 673 huelgas y trece de carácter nacional.

#### b) Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa

-El derecho de asociación y de libre reunión con fines pacíficos está consagrado en la Constitución Política del Estado; acorde con este principio la Ley establece con derecho de los servidores públicos "asociarse y designar sus directivos, en el ejercicio de este derecho prohíbe se toda restricción o coerción". (Art. 59)

El literal g) del Art. 60 de la Ley, prohíbese a los servidores públicos "Declarar huelgas, apoyar o intervenir en los mismos y formar sindicatos" Por esta prohibición se puede concluir que los funcionarios o empleados públicos no pueden formar "asociaciones de carácter laboral constituidos para la representación y defensa de los intereses colectivos de los trabajadores", su naturaleza es más bien de carácter social y cultural.

No se puede hablar de huelgas de los funcionarios y empleados públicos; en todo caso la suspensión del trabajo es una medida de hecho ilegal y sancionada por la ley. Sin embargo es frecuente constatar que los empleados públicos optan por estas medidas para presionar la resolución de sus demandas.

#### 4.9. DE LA ORGANIZACION, COMPETENCIA Y PRESCRIPCION

##### a) Código del Trabajo

Corresponde a los siguientes organismos el cumplimiento de las normas del Código:

(Art. 525)

1. El Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos;
2. La Dirección y Subdirecciones del Trabajo;
3. Los Juzgados del Trabajo, los tribunales de segunda y tercera instancia;
4. La Dirección de Empleo y Recursos Humanos; y
5. Los demás organismos que se encuentran previstos en el Código.

La principal atribución del Ministro es la reglamentación, organización y protección del trabajo. (Art. 526)

Las de las Direcciones y Subdirecciones: Absolver consultas en todo lo que se relacione a las leyes y reglamentos de trabajo; dar normas de acción a los inspectores del trabajo; resolver los conflictos entre trabajadores, o entre estos y los empleadores cuando son sometidos voluntariamente a su arbitramento. (Art. 529)

Las atribuciones de los Inspectores: Cuidar de que en las relaciones provenientes del trabajo se respeten los derechos y se cumplan las obligaciones que la ley impone a trabajadores y empleadores; conceder o negar el visto bueno en las solicitudes de despido o separación de éstos y notificar los desahucios. (Art. 533)

Corresponde a la Dirección de Empleo y Recursos Humanos: Orientar la utilización adecuada de la fuerza laboral; promover y ejecutar la política de empleo; seleccionar las migraciones laborales.

Los juzgados de trabajo pertenecen a la Función Jurisdiccional; los tribunales de Conciliación y Arbitraje, tienen las atribuciones sobre los conflictos colectivos.

-Los Jueces del Trabajo ejercen jurisdicción provincial y tienen competencia privativa para conocer y resolver los conflictos individuales prove-

nientes de las relaciones de trabajo. (Art. 556)

Las sentencias que expidan los jueces del trabajo serán susceptibles del recurso de apelación ante la Corte Superior del Distrito. (Art. 585)

Del fallo que expida la Corte Superior habrá el recurso de tercera instancia ante la Corte Suprema, cuando la cuantía sea indeterminada o exceda de doce mil sucres. (Art. 590)

Están exonerados del pago de timbres, tasas de derechos judiciales todas las personas que litiguen en asuntos laborales. (Art. 598)

-Las acciones provenientes de los actos y contratos de trabajo, prescriben en tres años contados desde la terminación de la relación laboral. (Art. 611)

Prescriben en un mes estas acciones: la de los trabajadores para volver a ocupar el puesto que hayan dejado provisionalmente por causas legales; la de los empleadores para despedir o dar por terminado el contrato con el trabajador. (Art. 612)

b) Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa

La aplicación de la Ley está a cargo de los siguientes organismos:

(Art. 64)

- a) La Dirección Nacional de Personal; (D.N.P.)
- b) La Junta de Reclamaciones; y,
- c) Las Oficinas departamentales de personal.

Las principales funciones de la D.N.P. son: velar por el cumplimiento de la Ley y sus reglamentos; preparar proyectos de reglamentos; dar asesoramiento sobre la aplicación de sistemas técnicos de administración de personal; elaborar sistemas de clasificación y valoración de puestos, de reclutamiento y selección de personal, de calificación de servicios; mantener registros y estadísticas del sector público. (Art. 65)

La Junta de Reclamaciones está integrada por: un representante por cada una de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial y dos representan-

tes de los Servidores Públicos. Sus principales deberes y atribuciones son: conocer y fallar las reclamaciones de los servidores públicos de carrera contra las decisiones de sus superiores jerárquicos en lo atinente a despido o suspensión temporal de sueldo o funciones; asesoran al Director Nacional de Personal. (Art. 70)

Las oficinas departamentales de personal, cumplen entre otras, las siguientes funciones: cumplir y hacer cumplir la Ley dentro de su jurisdicción administrativa; a promover programas de capacitación a los empleados; cumplir las funciones técnicas delegadas por la D"N.P.; tramitar las sanciones disciplinarias y en caso de destitución la información sumaria correspondiente; llevar registros estadísticos; preparar los presupuestos de personal. (Art. 71)

-Las sanciones de amonestación verbal o escrita las podrá disponer el Jefe inmediato del servidor, el Director de Recursos Humanos el Jefe de la Oficina Departamental de Personal a la Autoridad Nominadora (Art. 57 Reglamento). Las multas serán impuestas por la autoridad nominadora (Art. 58 Reglamento). La suspensión temporal sin goce de sueldo, a los servidores de carrera, será acordada con la Autoridad Nominadora luego de un sumario administrativo levantado por el Jefe de Personal. (Art. 61 del Reglamento).

La destitución será impuesta por la Autoridad Nominadora, con el dictámen del Jefe de Personal, el que para emitirlo levantará sumario administrativo. (Art. 62 del Reglamento)

La sanción impuesta se notificará al servidor afectado, a la D.N.P. y a la Junta de Reclamaciones, si el servidor es de carrera. (Art. 65 del Reglamento). El servidor público de carrera podrá demandar el reconocimiento o la reparación de sus derechos, dentro del plazo de sesenta días, ante la Junta de Reclamaciones. (Art. 118)

Del fallo de la Junta de Reclamaciones se podrá interponer recurso de apelación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. (Art. 123). La Junta de Reclamaciones conocerá de oficio sobre las resoluciones de destitución con suspensión del puesto. (Art. 124)

Están exentos de los impuestos de papel sellado, timbres y derechos fiscales, todas las solicitudes y actuaciones jurisdiccionales que se hagan con motivo de la aplicación de la Ley o sus reglamentos. (Art. 128)

-Los derechos contemplados en la Ley a favor del servidor público caducarán en el plazo de sesenta días, contados desde la fecha en la que pudieron hacerse efectivos; igualmente prescriben en el mismo plazo, la acción de la autoridad para imponer sanciones disciplinarias que contempla la Ley. (Art. 125 y 126).

## CAPITULO V

### 5. LOS SINDICATOS.- LA CONTRATACION COLECTIVA Y LOS CONFLICTOS COLECTIVOS EN EL SECTOR PUBLICO ECUATORIANO

#### 5.1. LAS ASOCIACIONES EN GENERAL Y LAS ASOCIACIONES PROFESIONALES

Aristóteles decía que el hombre es un "animal sociable" y agregaba que "el que no puede vivir en sociedad, o el que no necesita de nada ni de nadie porque se basta a sí mismo, no forma parte del Estado, o es un bruto o es un dios, de allí que la naturaleza impulsa a todos los hombres hacia la asociación". 1) Es propio de la naturaleza del hombre la asociación, por constituir un derecho vital o un derecho natural; hace parte de los derechos fundamentales del hombre. La libertad individual implica forzosamente la libertad de asociación.

"La asociación es un convenio por el cual dos o más personas ponen en común de una manera permanente sus conocimientos o su actividad, con un fin distinto al reparto de beneficios", de esta definición podemos destacar el último requisito, la asociación tienen un fin lícito diferente al reparto de beneficios, que es el fin de una sociedad cuya naturaleza es preponderantemente económica. El derecho de asociación como el de reunión son públicos, o sea una libertad del hombre, frente al Estado; la sociedad contrariamente, es un contrato de derecho privado reglamentado por el Código Civil y el Comercial. Los fines de las asociaciones son amplios, confundándose con los fines humanos, al menos con aquellos que el hombre no puede realizar en forma aislada.

Objetivos de naturaleza científica, religiosa, humanitaria, sociales, etc. pueden dar origen a las asociaciones. La libertad de asociación es limitada o relativa, no puede permitirse que el hombre se asocie con fines ilícitos o que tiendan a perturbar el orden y la paz social.

Estos principios han sido recogidos por las legislaciones, tanto de derecho internacional como por nuestra Constitución y leyes; así:

El Art. 20 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre adoptada por la Asamblea General de la O.N.U. en 1948 dice:

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión o de asociación pacíficas. 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación".

El Art. 44 de la Constitución Política dice: "El Estado garantiza a todos los individuos, hombre o mujer que se hallen sujetos a su jurisdicción, el libre y eficaz ejercicio y goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, enunciados en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes". El numeral 13 del Art. 19 de nuestra Constitución, que trata de los derechos de la persona, establece: "el derecho de asociación con fines pacíficos".

Por consiguiente podemos afirmar que el derecho de asociación en general, se halla reconocido tanto en el Art. 19 de nuestra Constitución como en el Art. 20 de la Declaración de los Derechos del Hombre. Vale la aclaración por cuanto los teóricos de derecho laboral manifiestan que se debe distinguir entre asociaciones en general y asociaciones profesionales o sindicatos. El derecho de asociación sindical es una especie del derecho general de asociación; las diferencias básicas entre dos derechos de asociaciones serían:

-Corresponde a todos los hombres el derecho de asociación general, siempre que se persigan fines lícitos, hace parte de los derechos individuales del hombre. El derecho sindical o de asociación profesional corresponde sólo a los hombres que integran la relación laboral, o sea, a los trabajadores o patronos; es un derecho de clase, cuya finalidad es conseguir el mejoramiento de las condiciones de sus componentes.

El derecho de asociación en general, es un derecho frente al Estado, el derecho de asociación sindical es, ante todo, el derecho de una clase social frente a la otra, pero sin dejar de ser un derecho frente al Estado.

-La esencia del derecho de asociación profesional es que pueda utilizar, para imponer sus aspiraciones o condiciones a la otra clase, ciertas medidas de presión como la huelga, en caso de los trabajadores, o el paro en el caso de los patronos.

Según Ernesto Krotoschin, mientras el derecho de asociación puede ejercerse con cualquier "fin útil", el derecho de sindicalización es un derecho

especial, tanto por razón de materia, defensa de los intereses profesionales, como por aspecto personal de ser la calidad del trabajador la base del ejercicio del derecho.

Nuestra legislación registra esta diferencia en el No. 13 del Art. 19 que consagra el "derecho de asociación y de libre reunión con fines pacíficos" y el literal h) del Art. 31 de la Constitución establece que "se garantiza el derecho de asociación sindical de los trabajadores y empleadores, y su libre desenvolvimiento, sin autorización previa conforme a la Ley". El párrafo 1o. del Título V del Código del Trabajo regula todo lo referente a las asociaciones de trabajadores: la libertad de asociación, la protección del Estado, la personería jurídica, los requisitos para la constitución, el registro, el contenido de los estatutos... etc.

Por otra parte la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa establece en el literal f) del Art. 59 el derecho de "Asociarse y designar sus directivas. En el ejercicio de este derecho, prohíbese toda restricción o cohesión", más adelante en el literal g) del Art. 60, prohíbe a los servidores públicos "...formar sindicatos". Es decir a los servidores públicos regidos por esta Ley, les está permitido formar las asociaciones generales con fines lícitos, pero no las asociaciones profesionales o sindicales cuyos objetivos fundamentales son las reivindicaciones de sus derechos frente al patrón o empleador.

Por demás está decirlo que esta limitación, la tienen otros sectores como el Magisterio Nacional y los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

El Ecuador mediante Decreto Ejecutivo No. 483 del 24 de abril de 1967, (R.O. No. 119 del 30 de abril de 1967) ratificó el Convenio No. 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicalización de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. O.I.T., así como el convenio No. 98 relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicalización y de negociación colectiva. (Decreto Ejecutivo # 500 del 31 de marzo de 1959 R.O. # 923 del 10 de septiembre de 1959). Contrariamente, atento a los preceptos Constitucionales y legales, no ha suscrito el Convenio # 151 que trata sobre la protección del Derecho de Sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de

empleo en la Administración Pública.

## 5.2. LAS ASOCIACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO

En el Capítulo II, determinamos lo que de acuerdo con la Constitución y las leyes se considera el sector público ecuatoriano, dividido básicamente en tres niveles: El Gobierno Nacional, El Régimen Seccional y El Régimen Autónomo. Igualmente en el Capítulo III establecimos que, en el sector público, las relaciones laborales de los servidores públicos, podían estar regulados por el Código del Trabajo, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y otras leyes, como la Ley de Escalafón y Sueldos del Magisterio Nacional, o las respectivas leyes de la Fuerza Pública: Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

De estos antecedentes podemos establecer que una parte de los servidores públicos ecuatorianos pueden formar asociaciones profesionales o sindicatos, otros solamente pueden formar asociaciones de diferente naturaleza con fines lícitos.

Entre los primeros están, desde la primera Ley Obrera de 1921, los "obreros y jornaleros" que prestan sus servicios al Estado en general y los trabajadores de las entidades y organismos creados por ley o por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos o los creados para actividades económicas asumidas por el Estado. (Art. 125 de la Constitución)

En las Empresas Estatales u organismos que prestan servicios públicos los trabajadores han constituido asociaciones sindicales de acuerdo a las normas establecidas en el Código del Trabajo, anotándose que dentro de una misma empresa o institución se han organizado varios sindicatos; así a manera de ejemplo anotamos que en el Ministerio de Agricultura se han organizado, a más de los sindicatos de "obreros" del ministerio, sindicatos en cada una de las empresas o entidades adscritas: INIAP, INERHI, IERAC, ENAC, ENDES, ENPROVIT, etc. y en cada uno de estos organismos uno o varios sindicatos, sea por ubicación geográfica (provinciales) o por ramas de actividades (choferes).

En el Ministerio de Salud, los obreros están sindicalizados por cada pro-

vincia o cantón de acuerdo al hospital o centro de salud en el que prestan sus servicios, a más de los sindicatos denominados de los "trabajadores de la salud" o de "auxiliares" constituidos por aquellos trabajadores no profesionales y que se los considera auxiliares de los servicios de salud.

En las empresas nacionales como en la de Ferrocarriles del Estado, Empresa Nacional de Correos; en los institutos o corporaciones de carácter nacional o seccional que prestan servicios públicos como: IETEL, INECEL, CEPE, Empresas Municipales de Agua Potable, etc., igualmente se han organizado tantos sindicatos cuantas delegaciones provinciales o ramas de trabajo, llegándose a la exageración de que una misma actividad puede dar origen a varios sindicatos, como por ejemplo: los varios sindicatos del Municipio de Guayaquil cuya función es el aseo de la ciudad.

No hay estadísticas actualizadas sobre esta materia, pero podemos estimar que el 45% de las 2.463 organizaciones laborales, registrados hasta 1985 en el Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos, corresponden a sindicatos del sector público. Estos sindicatos, en su mayoría forman parte de las federaciones constituidas a nivel provincial o de las confederaciones a nivel nacional, sean estas la C.T.E. la CEDOC o CEOLS entre otras, y por consiguiente apoyan y respaldan los movimientos de estos grupos, especialmente las huelgas decretadas a nivel nacional.

En el otro grupo estarían todos los servidores públicos, funcionarios o empleados, nombrados para prestar servicios en la administración del gobierno nacional, o seccional, así como los funcionarios, magistrados o empleados de las funciones legislativas y Jurisdiccional. También estarían dentro de este grupo los funcionarios de las empresas o instituciones que prestan servicios públicos, que ejercen funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o similares.

Las asociaciones que han formado este grupo de trabajadores tienen diferentes objetivos, son fundamentalmente de naturaleza cultural, social, cooperativista, etc. así, es común a esta clase de asociaciones, los siguientes objetivos: promover la educación técnica y general de sus miembros; prestar socorro a sus afiliados en caso de desocupación, enfermedad, invalidez o calamidad doméstica; promover la creación el fomento o subvención

de cooperativas, cajas de ahorro, de préstamos y auxiliares mutuos, escuelas, bibliotecas, deportes; adquirir a cualquier título y poseer bienes muebles o inmuebles que requieran para el ejercicio de sus actividades; representar ante los funcionarios o autoridades a sus asociados; presentar reclamaciones o quejas y sugerencias encaminadas a mejorar las relaciones, la organización o los métodos de trabajo.

Igualmente estas asociaciones pueden constituirse de acuerdo a cada institución, a nivel regional o provincial y por ramas de actividad; gozan de personería jurídica y sus estatutos son registrados en el Ministerio de Bienestar Social.

Estas asociaciones, en su mayor parte se han agrupado en la Confederación Nacional de Servidores Públicos -CONASEP-, creada el 10. de abril de 1968, cuyos principales organismos son: el Congreso, el Consejo Ejecutivo y el Presidente. En algunas oportunidades la CONASEP ha respaldado los movimientos de protesta y aún las huelgas decretadas por la Federación Unica de Trabajadores. FUT.

La Unión Nacional de Educadores -UNE- es un caso de asociación especial, pues sus integrantes, miembros del magisterio nacional, no se rigen ni por el Código del Trabajo ni por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; agrupa en núcleos provinciales a más de 100.000 docentes.

### 5.3. LA CONTRATACION COLECTIVA EN EL SECTOR PUBLICO

Los trabajadores del sector público constituidos en asociaciones profesionales o sindicatos, tienen derecho a solicitar la suscripción de contratos colectivos de trabajo, de acuerdo con las normas establecidas en el Título II. Capítulos I, II y III del Código del Trabajo. Este derecho no les asiste a los servidores públicos que norman sus relaciones de trabajo con la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; para ellos todas las condiciones del trabajo están reglamentadas en la indicada Ley, en la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos y en los correspondientes Reglamentos de estas leyes y en los reglamentos de personal de cada institución.

Examinemos brevemente qué es el Contrato Colectivo y cuáles las caracte-

nísticas de estos contratos en el Sector Público Ecuatoriano.

El Art. 226 del Código del Trabajo lo define de la siguiente manera:

"Contrato o pacto colectivo es el convenio celebrado entre uno o más empleadores legalmente constituidos, con el objeto de establecer las condiciones o bases conforme a las cuales han de celebrarse en lo sucesivo, entre el mismo empleador y los trabajadores representantes por la asociación contratante, los contratos individuales de trabajo determinados en el pacto".

En los contratos colectivos los pactantes no solo contraen derechos u obligaciones del uno frente al otro sino que, de mutuo acuerdo fijan las normas que han de regular las relaciones laborales entre los trabajadores individualmente considerados y los empleadores parte del Contrato Colectivo; estas cláusulas normativas están determinadas en el Art. 232 del Código y se refieren básicamente a jornadas de trabajo, monto de las remuneraciones, intensidad y calidad del trabajo, descansos y vacaciones, subsidio familiar.

El Dr. Julio César Trujillo establece las características que diferencian al contrato colectivo de trabajo de toda otra clase de contrato, estas son:

-La inderogabilidad o vigencia incondicionada, es decir que las condiciones de trabajo que se establecen en las cláusulas normativas no pueden ser desconocidas, ni por el empleador ni por los trabajadores unilateralmente, y ni siquiera por el acuerdo del empleador y del trabajador en el respectivo contrato individual de trabajo que entre ellos celebren (Art. 239 del Código).

-La inmediatez o vigencia inmediata, es decir que las cláusulas normativas se consideran incorporadas a los contratos individuales que se celebren, no solamente con posterioridad a la suscripción del contrato colectivo sino también con los contratos individuales que estuvieren vigentes desde antes, las cláusulas de estos contratos quedan automáticamente sustituídas por la del contrato colectivo, que versen sobre las mismas materias;

-La minuciosidad y flexibilidad del contrato colectivo, es decir que las

cláusulas normativas contienen en cierta forma el tipo de contratos individuales que deberán celebrarse en la empresa o sea que la totalidad de los derechos y obligaciones que pueden derivar del contrato individual, están contenidas o derivan de las cláusulas del contrato colectivo.

Las cláusulas del contrato colectivo no son ni pueden ser indefinidamente duraderos ni permanentes, como son las de la Ley; son susceptibles de revisión inmediatamente de que las condiciones económicas de la empresa o del lugar así lo justifiquen. Estas cualidades, o sea su minuciosidad y flexibilidad hacen del contrato colectivo una institución sumamente realista que se extiende cada día más, aún frente al estancamiento de la Ley. 2)

El Art. 227 del Código del Trabajo establece que el empleador que contractare quince o más trabajadores pertenecientes a una asociación, estará obligado a celebrar contrato colectivo cuando aquella lo solicite; disposición por la que hemos de concluir que solamente las asociaciones sindicales pueden intervenir como partes del contrato colectivo.

Cuando en una empresa existiera más de una asociación sindical corresponde celebrar el contrato colectivo con una representación de las diversas asociaciones, siempre que estas se pongan de acuerdo, caso contrario la asociación de cada rama de trabajo celebrará el contrato colectivo (Art. 229); es decir que se pueden celebrar tanto contratos colectivos cuanto sindicatos hubieren en la empresa o institución, entendido que podrían existir uno por cada profesión, oficio o rama de trabajo.

Al amparo del ordinal 6to. del Art. 232 del Código del Trabajo, que establece que en el Contrato Colectivo se fijarán "las demás condiciones que estipulen las partes", se acuerdan cláusulas normativas y de envoltura (cláusulas que regulan el ámbito, la duración el número de trabajadores amparados, suspensión temporal y los efectos del incumplimiento del contrato colectivo) sobre toda clase de materias no mencionadas expresamente en el Código, y cláusulas obligacionales, de éstas las más frecuentes son las referentes al local sindical, las contribuciones para las cajas de las asociaciones profesionales o para financiar determinadas actividades y sobre la solución de los conflictos colectivos de trabajo.

### 5.3.1. Contenido de los contratos Colectivos

Las cláusulas de los contratos colectivos del sector público, de acuerdo a lo determinado en el Código del Trabajo pueden ser de carácter normativo y obligacionales, y pueden referirse a todos los asuntos que son objeto de reglamentación del derecho individual del trabajo y referirse a tantas materias, derechos y obligaciones que acuerden las partes, siempre que no contravengan los principios Constitucionales.

De acuerdo a las estadísticas del Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos, podemos establecer las siguientes materias que regulan los contratos colectivos:

- a) Tiempo de duración del Contrato: generalmente de dos años, habiéndose establecido en algunos contratos colectivos, por tiempo indefinido;
- b) Jornadas de Trabajo a la semana: cuarenta horas semanales y para casos o actividades especiales de 30 a 40 horas;
- c) Beneficios a las Organizaciones laborales o a través de ellas: descuentos de aportes, multas destinadas a la asociación, locales sindicales o pago de arriendo, aportes y contribuciones para día del trabajo, agasajo navideño, mobiliario, aportes económicos para actividades síndicales;
- d) Incrementos salariales y de remuneraciones adicionales: aumento de salarios o sueldos básicos en el primera año, para el segundo año; incremento de porcentajes por horas extraordinarias o suplementarias, por jornadas nocturnas, remuneraciones adicionales o incrementos, viáticos, subsistencias;
- e) Estabilidad, promociones, reglamentos y horarios de trabajo: estabilidad laboral, jornadas de trabajo, turnos de trabajo y horarios, escalafón o ascensos, comité Obrero Patronal, reglamento interno, reglamento de seguridad e higiene del trabajo, de capacitación;
- f) Beneficios, bonificaciones y subsidios: subsidio familiar, por tiempo de servicio, por antigüedad, por fallecimiento del trabajador, por muerte o enfermedad de familiares, por matrimonio, por nacimiento del hijo, por jubilación, por vacaciones, ayudas económicas para educación; indemnizaciones por deshaucio, retiro voluntario o despido intempesti-

vo, bonificaciones por aniversarios o especiales por eficiencia, por navidad, día del trabajador;

- g) Licencias especiales: por calamidad doméstica, por matrimonio, por nacimiento del hijo, para estudios del trabajador, para cursos de capacitación, por onomástico del trabajador, por trámites administrativos o judiciales, por fallecimiento de familiares, por actividades sindicales, por siniestros, para atención médica particular;
- h) Servicios especiales concedidos a los trabajadores: ropa de trabajo, dispensario médico, botiquines, atención médica a familiares, transporte, comisariato, refrigerio, alimentación, comedores, equipos de higiene y seguridad;
- i) Servicios varios: préstamos, villas o locales vacacionales, guardería infantil, vivienda, póliza de seguro, servicio de trabajadora social, bibliotecas, asistencia legal y judicial, gastos médicos de trabajadores y familiares, cursos de capacitación.

### 5.3.2. Negociación y Suscripción

La asociación profesional o sindicato, presenta el proyecto de un nuevo contrato colectivo o la revisión del vigente, luego de que sus cláusulas han sido aprobadas por la asamblea general de trabajadores; la autoridad máxima de la institución o los directórios de la misma, nombren delegados que, conjuntamente con los representantes de los trabajadores constituyen la comisión negociadora del contrato colectivo. El período de negociación es el más largo y conflictivo por la dificultad de llegar a acuerdos sobre las demandas casi siempre muy superiores a las posibilidades institucionales; estas demandas versan generalmente sobre aspectos económicos, si bien algunos sindicatos reclaman su participación en la coadministración institucional a través de la integración bipartita de comités responsables de la planificación o del control de asuntos administrativos. El proyecto negociado es considerado por los directivos para su aprobación.

El actual gobierno, mediante Decreto Ejecutivo # 471 de 28 de Enero de 1985 creó anexa a la presidencia de la República, la Oficina Coordinadora de Asuntos Laborales del Sector Público responsable de elaborar el catastro de las entidades del sector público que deben sujetarse al Código del Trabajo; estudian y analizan las leyes y reglamentos que tengan relación

con la aplicación del Art. 125 de la Constitución; establecen políticas y lineamientos básicos para la negociación colectiva en el sector público; asesoran sobre cuestiones laborales, etc... Desde la indicada fecha, todo proyecto de contrato colectivo negociado, es puesto a su consideración acompañando los informes del Ministro de Finanzas, sobre las disponibilidades presupuestarias para atender los compromisos económicos, y del Procurador General de la Nación sobre la legalidad de sus cláusulas. Los contratos colectivos solo pueden suscribirse ante la autoridad del trabajo si han merecido los informes favorables de las tres instituciones.

Queda fuera de dudas que por las disposiciones del Art. 125 de la Constitución y el Art. 242 del Código del Trabajo, los contratos colectivos no amparan a las personas que ejerzan funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o similares, de las instituciones que prestan servicios públicos o de las creadas para actividades económicas asumidas por el Estado, ni a "representantes y funcionarios con nivel directo o administrativo de las entidades con finalidad social o pública o de aquellas que total o parcialmente se financien con impuestos, tasas o subvenciones fiscales o municipales". Las partes contratantes, atentos a estas disposiciones legales, acuerdan determinar en el contrato colectivo las personas excluidas, asumiendo la responsabilidad de la decisión, en cuanto las disposiciones citadas no han sido reglamentadas.

Contrariamente, de acuerdo al Art. 226 del Código, la doctrina del derecho laboral y la jurisprudencia, quedan sujetos a las cláusulas del contrato colectivo todos los trabajadores de la institución o empresa aunque no sean afiliados a la asociación sindical que celebra el contrato. La interpretación de las cláusulas del contrato colectivo, cuando estas no son claras y lo que ocurre con frecuencia, se la hace, ya sea aplicando las disposiciones del Código del Trabajo o de las demás leyes pertinentes, o en general, de las fuentes principales o supletorias del Derecho Ecuatoriano del Trabajo. En algunos contratos colectivos se establece que serán las mismas partes contratantes las que realicen la interpretación o aclaración correspondiente.

En cuanto a la revisión y terminación del contrato colectivo, las partes

deben sujetarse a las disposiciones del Código del Trabajo. (Art. 243-246)

A manera de apreciación general, anotemos lo que manifiesta el Dr. Guillermo Chang Durango, Ministro de Trabajo y Recursos Humanos:

La aplicación de la contratación colectiva en el sector público amerita la expedición de un ordenamiento jurídico de excepción que, contemplando las reales necesidades y características del mismo, garantice una efectiva observancia de tal institución. Las dificultades que caracterizan a la negociación de los contratos colectivos en este sector; y, los frecuentes incumplimientos que se dan dentro del mismo, especialmente por la estrechez económica a que están sujetos. Los Consejos Municipales, Consejos Provinciales y otras entidades del Sector Público estatal, ponen en evidencias este aserto. 2)

#### 5.4. DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS.- LA HUELGA

Los conflictos de trabajo, como recursos de los trabajadores para obtener la reivindicación de ciertos derechos, o para lograr determinados beneficios de carácter social se manifiestan en los tiempos actuales como expresión de la solidaridad de clase que aún a quienes se encuentran sujetos a un mismo vínculo jurídico. Los conflictos surgen con el sistema liberal, con el desarrollo de la industria y el sistema capitalista; los obreros se agrupan en las asociaciones profesionales presionan el cumplimiento de sus derechos o reivindicaciones en razón de que el Estado no es capaz de resolver sus problemas.

Conflicto laboral es, por consiguiente:

Las fricciones y diferencias que puedan producirse en las relaciones de trabajo. Desde un paro en mas que pone en peligro la vida de una comunidad, hasta la más leve controversia sobre si cierta empresa ha impuesto o no sanción injusta a uno de sus empleados... Igualmente este nombre se puede aplicar a las diferencias jurídicas que surjan entre las partes de un contrato de trabajo sobre cumplimiento o incumplimiento de sus cláusulas... En sentido restringido, la expresión se reserva para los desórdenes de carácter colectivo que perturban la paz social. Muchas veces no es su finalidad atentar contra esta paz... tienen una cuasa de inicial de índole económica, técnica o jurídica, pero después sus efectos pueden desbordar el motivo originario. Por su trascendencia política, y, sobre todo, por su repercusión sociológica se advierte como tales conflictos, que en un principio suscitan unos grupos de la comunidad, pueden afectar a la seguridad pública y al interés general... 4)

Según el tratadista Guillermo Cabanellas, los conflictos se dividen en dos grupos: a) individuales y b) Colectivos. A su vez estos pueden subdividirse en: conflictos jurídicos, conflictos económicos. Los conflictos colectivos por los sujetos que participan pueden clasificarse en: sindicales, huelgas y paro patronal, y en relación con su origen son: de derecho, de interés y gremiales.

Un conflicto será de derecho cuando se discute sobre la existencia, interpretación o aplicación de una norma jurídica y será de interés cuando se aspira a modificar el derecho existente, o a crear un nuevo para obtener reivindicaciones. En los conflictos jurídicos se aplican las disposiciones de la ley, de un reglamento o las mismas cláusulas del contrato, en tanto que en los conflictos económicos no se reconoce ni declara derecho alguno sino que se aspira a que se constituya este derecho.

Nuestro Código del Trabajo trata de la solución de los diversos conflictos laborales, especialmente de los individuales y colectivos; Los Art. 553 y 556 del Código establecen los jueces del trabajo con competencia para conocer de los conflictos individuales de trabajo que no estén sometidos a la decisión de otra autoridad; el Art. 561 reitera la competencia de los jueces de Trabajo. Los conflictos colectivos, de acuerdo a lo que establece el literal k) del Art. 31 de la Constitución Política, serán sometidos a los tribunales de Conciliación y Arbitraje, integrado por los empleadores y trabajadores, únicos competentes para la calificación, tramitación y resolución de los conflictos colectivos. La designación de vocales, integración y procedimiento están establecidos en el Código. (Art. 467 a 482)

De acuerdo al Boletín Estadístico No. 52 del Ministerio del Trabajo de 289 conflictos colectivos registrados en 1985, 83, es decir el 28.7% corresponden al sector público, de estos fueron más frecuentes en las provincias del Guayas (16) Esmeraldas (15) y Pichincha (7). 5)

#### 5.4.1. La Huelga

La huelga es el principal conflicto que se presenta en las relaciones colectivas de trabajo. En una época fue considerada como una infracción o violación de las normas positivas vigentes; si fueron prohibidas las asociaciones sindicales necesariamente y con mayor razón quedaban pro

hibidas porque atentaban contra la libertad e intereses de la burguesía, la huelga fue considerada como medida ilícita y tratada como delito.

Pero el fenómeno social era tan claro que por mucho que el Estado legislara prohibiéndola no se podía eliminarla porque era un hecho social, se de rogaron las normas que la consideraban como delito para tratarla como un hecho pero sin que el Estado interviniera. Pero este hecho social traía consecuencias negativas más bien que positivas para los trabajadores, pues el patrono despedía a los trabajadores en huelga, circunstancias que incrementó más las huelgas por la solidaridad con los trabajadores despedidos. El Estado tuvo que intervenir para encausar las huelgas por procedimientos legales, la consideró como un derecho individual; en épocas más recientes la huelga ha sido considerada como un derecho colectivo, como tal lo reconoce nuestra Constitución Política cuando prescribe en el lite ral i) del Art. 31 que "se reconoce y garantiza el derecho de los trabajadores a la huelga y el de los empleadores al paro, de conformidad con la Ley".

Los fines de la huelga se encuentran íntimamente ligados con el sindicalismo no es una finalidad sino un medio, nace por las mismas causas que originaron las asociaciones de trabajadores, defender aún por medios violentos sus derechos. El fin inmediato de la huelga es ejercer presión sobre los empleadores a efecto de que mejoren las condiciones del trabajo, especialmente las económicas. Para muchos tratadistas la huelga persigue otros fines mediatos o a largo plazo, crear conciencia de clase entre los trabajadores, acostumbrarla a la lucha permanente con el objeto de dar al traste con el sistema capitalista; tratadistas más moderados consideran a la huelga como un instrumento para conservar el equilibrio económico entre el capital y el trabajo con el fin de alcanzar la Justicia social; el sindicalismo católico, inspirado en las encíclicas Rerum Novarum y Quadragesimo Anno, adopta una fórmula amplia de colaboración social, reconoce la legitimidad de las organizaciones obreras pero su actuación no tiene que ser violenta.

La huelga en nuestra legislación está regulada por el Código del Trabajo (Capítulo II Párrafo 1o.); huelga, dice el Art. 463, "es la suspensión colectiva del trabajo por los trabajadores coligados".

Sin embargo este derecho está totalmente prohibido a los servidores públicos que regulan sus relaciones de trabajo con la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (literal g, Art. 60) y restringido en el caso de los trabajadores de las Empresas e instituciones de Derecho Público, Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento e Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS quienes no podrán suspender sus labores intempestivamente y, deberán declarar la huelga, y, solamente días después suspenderán el trabajo; igual condición se establece para las huelgas de los trabajadores de las empresas de luz y fuerza eléctrica, agua potable, transportes, de artículos alimenticios, de hospitales, clínicas, asilos y, en general, de los servicios sanitarios y de asistencia social (Art. 563 Código del Trabajo).

A pesar de esta legislación hemos observado que son frecuentes las huelgas de los servidores públicos, la de los profesores y otros grupos profesionales que, analizadas desde el punto de vista jurídico serían medidas de hecho absolutamente ilegales, pero que desde el punto de vista sociológico y político revelan desajustes económicos que deberían ser examinados a fondo y corregidos en su raíz para que la prohibición tenga fuerza moral y posibilidades de sentir efectos duraderos. 7)

De acuerdo con el Boletín Estadístico # 52 del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, en 1985 se registraron 72 huelgas, de las cuales 19, es decir el 26.4% se originaron en el sector público, con mayor número en las provincias de El Oro (4) y Guayas (3).

## CONCLUSIONES

1. En el Capítulo I de este trabajo realizamos un estudio amplio sobre el sindicalismo, revisando algunas teorías y hechos sobre su formación, desarrollo y tendencias. Nace como consecuencia de la revolución industrial, configurándose especialmente en Francia como un movimiento de los trabajadores para defender sus intereses comunes, opuestos a los de la naciente burguesía. El movimiento sindical se desarrolla como movimiento revolucionario: de lucha de clases; la clase obrera debe realizar su propia liberación con respecto a la autoridad del empresario y aún del Estado. Los trabajadores no deben apoyarse en la acción política sino en la acción directa: huelgas, manifestaciones de masa, boicot. Algunos sindicalistas continúan predicando la violencia por la violencia.

Estas características del sindicalismo, superadas ya en los mismos países capitalistas donde se originaron, parecen ser las que han prevalecido en el movimiento y organizaciones sindicales del Ecuador, lo hemos examinado en el Capítulo II y lo podemos confirmar en las continuas declaratorias de las huelgas nacionales organizadas por las Confederaciones. Debido a estas características el índice del sindicalismo es bajo y la textura de sus organizaciones, débil, burocratizada, sin líderes capaces de lograr su desarrollo y fortalecimiento. Apenas si cuenta con 270.000 afiliados.

Otra tremenda tragedia del movimiento sindical ha sido la división de los trabajadores no solamente en el ámbito de las empresas... sino en el campo federativo en el cual han sido los factores políticos, primeramente y aún los meros apetitos personales o de grupos interesados en obtener influencias o beneficios, los que han fraccionado a la clase en sectores irreconciliables y que a veces, han preferido pactar con gobiernos enemigos de aquella para hacer daño a las otras agrupaciones ideológica o personalmente opuestas... Las influencias imperialistas foráneas han logrado la estratificación de una burocracia sindical muchas veces corrompida e inepta que ha tenido anonadados a sectores del movimiento sindical o inmersos en una lucha política de corta visión y alcances 1)

Estas características del sindicalismo ecuatoriano, le han impedido cumplir su importante papel, ya sea en favor de la misma clase obrera y menos aún como grupo de opinión política en la conducción del Estado.

La actividad de las Centrales Sindicales, en la forma violenta de las huel

gas, disminuida totalmente durante los gobiernos de facto, reaparece en contra de gobiernos constitucionales; a partir de 1980, se han realizado doce huelgas nacionales unas más violentas que otras, con objetivos de dudoso alcance y procedencia y especialmente con mínimos resultados en favor de la clase trabajadora.

2. Hemos manifestado que la Administración Pública Ecuatoriana ha sido influenciada directamente por los modelos económicos de cada época y por el estilo de gobernantes que se han sucedido a lo largo de la vida republicana. Las funciones públicas constituyeron por mucho tiempo el "botín político" del grupo que asumía el poder en forma legítima o ilegítima, dando origen a una excesiva burocracia generalmente ineficiente.

A pesar de los esfuerzos realizados a partir de la década del sesenta y algunos logros alcanzados, la Administración Pública tiene grandes problemas que resolver: falta de una adecuada planificación de la economía nacional; mejoramiento de la administración financiera; selección, capacitación y estabilidad de los recursos humanos, modernización de los métodos y procedimientos administrativos; eliminación de la corrupción administrativa patente en las más altas esferas del gobierno; descentralización o desconcentración administrativa; etc.

Es tanto más importante y urgente el mejoramiento de la Administración Pública si consideramos que además de sus funciones clásicas y tradicionales en los campos de la seguridad, educación, salud, el Estado participa cada vez más en una diversidad de gestiones económicas y sociales: vivienda, seguridad social, comercialización de productos. Igualmente las demandas crecientes de energía eléctrica, combustibles, comunicaciones, transporte, agua potable, y más servicios básicos que no los atiende el sector privado o que están reservados a la potestad estatal, hace que se produzca una gran expansión del sector público y de la burocracia.

Los servicios públicos básicos y el financiero estatal, están a cargo de institutos o empresas que gozan de un elevado grado de autonomía administrativa y financiera; su gestión ha sido muy cuestionada, y es en estas instituciones en las cuales los trabajadores, constituidos en organizaciones sindicales, han alcanzado remuneraciones y beneficios especiales muy superiores a las de la administración pública en general.

3.- Los servidores públicos, funcionarios o empleados, regularon sus relaciones de trabajo con el Estado sin una legislación uniforme, en parte esta deficiencia fue suplida por la Ley Orgánica de Hacienda desde 1928 hasta 1964, legislación que la consideraba únicamente como sujeto de obligaciones; se expidieron y casi simultáneamente se derogaron en 1952 y 1959 las leyes de Carrera Administrativa, Ley en la que se establecen sistemas de administración de recursos humanos y derechos de los servidores públicos más acordes con el desarrollo del Estado y del derecho laboral. La Ley al menos no ha sido derogada como las anteriores y los principios de estabilidad y carrera administrativa han sido consagrados en la Constitución Política.

La Ley de Remuneraciones dictada en 1975 y su Reglamento recién en 1986, vino a llenar un gran vacío, si bien ha servido de referencia para establecer los sueldos básicos y las remuneraciones complementarias, de una parte de los servidores públicos, está muy lejos de que sus normas sean aplicadas con la imparcialidad y oportunidades debidas.

4.- Básicamente dos cuerpos legales regulan las relaciones de trabajo de los servidores públicos; el Código del Trabajo y la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Hasta 1979, año en que entra a regir la Nueva Constitución Política, el Código del Trabajo se aplicaba únicamente a los "obreros" o "jornaleros" contratados para la prestación de servicios, o a los empleados de las Instituciones de derecho privado con finalidad social o pública; todos los demás servidores públicos sujetaban sus relaciones de trabajo a las leyes de derecho público. El Art. 125 de la Constitución, tantas veces comentado en este trabajo, divide a los servidores del Estado en dos grandes grupos, crea en los unos un sentimiento de discriminación y desigualdad frente a los otros que con más facilidad y a veces con desproporción consiguen mejores remuneraciones.

Hemos intentado, en el estudio comparativo de las dos leyes laborales, resaltar sus semejanzas y diferencias; sin lugar a dudas el Código del Trabajo, con todas sus imperfecciones, garantiza con más claridad al trabajador especialmente en su estabilidad, en sus derechos frente al empleador, en la fijación de sus remuneraciones, en los recursos que tiene para reglar la negación o vilentación de sus derechos. La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa pone más atención en los deberes y las prohibicio

nes, establece una doble normatividad, una para todos los que forman parte del servicio civil y otra para los que se incorporan gradualmente al sistema de carrera administrativa; a estos últimos únicamente se les garantiza una relativa estabilidad y la posibilidad de ascender y de elevar sus reclamos a una institución que no es parte de la función jurisdiccional.

Las semejanzas en estas dos legislaciones son muy pocas, aquellas que se refieren a las jornadas de trabajo, descansos obligatorios, vacaciones, licencias, permisos, etc.

5.- Pero las dos legislaciones difieren totalmente en tres instituciones pilares del derecho laboral, mientras el Código del Trabajo las establece y favorece, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa las prohíbe y castiga. Esas instituciones son: las organizaciones profesionales o sindicatos, la contratación colectiva y la huelga. Desde luego estas tres instituciones que se niegan a los servidores públicos ecuatorianos es una posición casi unánime de los países latinoamericanos; se las reconoce sí a los trabajadores de las empresas de servicios públicos o de otra naturaleza en las que el Estado participa como dueño o accionista, pero no para los que prestan servicios en los diferentes organismos y dependencias administrativas del Estado.

¿Cuáles son las razones que explican esta posición restrictiva, aparte desde luego de las disposiciones Constitucionales y legales que las prohíben?

Un primer factor puede ser identificado como de tipo histórico; si bien el Código del Trabajo fue dictado en 1938 su aplicación y especialmente concientización de los derechos en él consagrados tanto por los trabajadores como por los patronos o empleadores es de épocas recientes, especialmente la práctica de la contratación colectiva y de la huelga como medios para obtener o reclamar derechos y nuevas reivindicaciones. Contrariamente y gracias a la expedición de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que de alguna manera les garantizó algunos derechos, los gobernantes creyeron haber establecido un régimen justo para su personal, y efectivamente lo era en cuanto disminuyó las horas de trabajo de cuarenta y cuatro a cuarenta, amplió el régimen de licencias, mejoró las remuneraciones y ofreció un sistema de ascenso por méritos y una relativa estabilidad; pero la Ley no ha sido aplicada con seriedad, ni actualizada de acuerdo a las nuevas situaciones sociales, de allí que los servidores públicos crean

que en el Código del Trabajo favorecería sus aspiraciones:

En segundo lugar, tanto los legisladores, los representantes de la Función Ejecutiva y aún la opinión pública, aceptan la teoría de que el empleado público es de naturaleza "estatutaria" y que ello lo separa claramente de las relaciones contractuales que caracterizan el empleo privado. El empleo público nace de un acto administrativo de imperio y ello determina el carácter de las obligaciones que de ese acto emanan. Se rechaza de plano que los servidores públicos puedan agruparse y tratar al Estado o sus representantes como simples empleadores.

Las experiencias que se viven diariamente respecto al uso y abuso que los trabajadores, amparados por el Código del Trabajo hacen de la contratación colectiva y de la huelga, haya creado en los gobernantes un recelo y aún la oposición de que éstas instituciones sean autorizadas a los servidores públicos, se estima inclusive que a quienes, dentro del sector público se les ha otorgado estas garantías, deben limitárselas con legislaciones de excepción.

No hay duda de que esta oposición para autorizar la sindicalización de los servidores públicos, nace también del peligro de la politización del empleado público en detrimento de la lealtad que el Estado exige a su personal.

En el sector privado la contratación colectiva ha sido un elemento de regulación y equilibrio razonable entre los intereses de los trabajadores y los patronos; el límite está dado por el mantenimiento de los puestos de trabajo o la quiebra de la empresa; no se puede conceder a los trabajadores más beneficios económicos que aquellos posibles. Contrariamente la contratación colectiva en las instituciones del sector público que pueden demandarla no tiene límites, pues el Estado o los gobiernos seccionales no pueden quebrar ni dejar de cumplir con los servicios públicos básicos e indispensables. Esta característica, cumplimiento de servicios esenciales, sumada a la notoria irresponsabilidad de dirigencias sindiales y de los administradores representantes del Estado, ha dado lugar a que se conquiten beneficios económicos que van más allá de lo razonable, originando el hecho inconcebible de que los presupuestos de algunas instituciones destinan la totalidad o altos porcentajes de sus ingresos al pago de esos be-

neficios. Se ha dado origen al apareamiento en el sector público de instituciones que otorgan un trato notoriamente privilegiado a sus trabajadores mientras que otras no consiguen satisfacer al menos las remuneraciones básicas de sus trabajadores.

La situación es más irregular cuando se constata que algunos sindicatos de esas instituciones están prestos a apoyar, respaldar y aún participar en las huelgas declaradas por el sector laboral privado tendientes a conseguir alzas de salarios o mejoramiento de sus condiciones de trabajo.

Frente a esta situación resulta extremadamente difícil tomar partido sobre si debe o no concederse a los servidores públicos el derecho a formar organizaciones sindicales y consiguientemente a acceder a la contratación colectiva y la huelga. No hay duda que hay discriminación en contra de los servidores Públicos no protegidos por el Código del Trabajo, discriminación que muchos países tratan de eliminarla aplicando una sola legislación laboral a todos los trabajadores del Estado, exceptuándola únicamente a los "funcionarios" que tienen la responsabilidad de la dirección de los asuntos del Estado con una alta capacidad de decisión, o cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial. La Organización Internacional del Trabajo O.I.T., a través del Convenio # 151 de junio de 1978, no suscrito por el Ecuador recomienda:

Los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo.

Art. 7.- Deberán adoptarse, de ser necesario medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar y estimular el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

Art. 8. La solución de los conflictos que se plantean con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberán tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y arbitraje, establecidos de este modo que inspiren confianza en los interesados.

Art. 9. Los empleados públicos al igual que los demás trabajadores gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones.

Los gobiernos Constitucionales que se han sucedido a partir de 1979 no han suscrito este Convenio ni, recogiendo algunas de sus recomendaciones, han modificado la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. No hay duda de que las mismas organizaciones de los servidores públicos no han hecho los esfuerzos suficientes para conseguir estos derechos, su falta de organización y cohesión no les capacita reclamarlo; pero por sobre esta situación parece prevalecer en la opinión pública el hecho de que autorizar la sindicalización de los servidores públicos daría origen a su politización y aumentaría su ineficiencia.

Por lo espuesto considero que no es conveniente reformar la Ley, que garantice la sindicalización de los servidores públicos, en cuanto daría origen inmediato al ejercicio del derecho a la contratación colectiva o su mecanismo de presión: la huelga. Las organizaciones serían influencias y aún manejadas por políticos de extrema izquierda (como el caso de la UNE), que lejos de luchar por las reivindicaciones y derechos de la burocracia ecuatoriana, las politizarían con graves consecuencias para la eficiencia, la imparcialidad y lealtad al sistema democrático que debe caracterizar al servidor público.

## RECOMENDACIONES

1. Con el objeto de salvaguardar el principio Constitucional de "igualdad ante la Ley", debe unificarse la legislación que regule las relaciones laborales de todos los trabajadores del sector público que forman el servicio civil.

Debe por consiguiente reformarse el Art. 125 de la Constitución que confirmó la discriminación y división de los servidores públicos en dos grupos, aquellos ciertamente privilegiados con la facultad de demandar el reconocimiento de aspiraciones sin límites y aquellos que se sujetan a normas reglamentarias propias del derecho público ecuatoriano.

2. La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y la Ley de Remuneraciones básicamente, tienen como objetivos el asegurar la estabilidad de los empleados idóneos y garantizarles remuneraciones adecuadas; desgraciadamente ambos objetivos no se han cumplido, sea por la obsolescencia de algunas de sus normas, sea también por la aplicación irregular y tergiversada de sus disposiciones. Se hace necesario una revisión integral de esta legislación para actualizarla en función no solamente de la eficiencia de la burocracia, sino en razón del reconocimiento de los derechos de los trabajadores del Sector Público.

3. Las reformas legales deberán encaminarse a eliminar las causas por las cuales los servidores públicos aspiran a que sus relaciones de trabajo estén reguladas por el Código del Trabajo y consiguientemente la posibilidad de sindicalizarse.

Entre otras causas:

- a) Inseguridad o inestabilidad en los puestos de trabajo;
- b) El injusto sistema de remuneraciones que no es compatible con el sostenido incremento del costo de vida, ni menos con la promoción individual;
- c) La ausencia casi total de un sistema de escalafón que garantice el ascenso por méritos personales;
- d) La falta de procedimientos idóneos para reconocer los derechos de los servidores públicos cuando éstos han sido conculcados;

e) La falta de participación de las organizaciones del Sector Público.

a) La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa garantiza la estabilidad de los servidores públicos pero únicamente a quienes sean declarados por la Dirección Nacional de Personal como "servidores de carrera"; desgraciadamente después de casi veinte y cinco años de vigencia de la Ley solo unos pocos tienen esta condición, la gran mayoría estarían expuestos a la "libre remoción" por parte de la autoridad nominadora. Por consiguiente la reforma deberá garantizar la estabilidad de todos los servidores públicos que, habiendo ingresado al servicio por méritos personales luego de un democrático proceso de selección, cumpla con el período de prueba. La separación o destitución del servidor público debe ser decidida únicamente cuando haya cometido faltas graves que estén inequívocamente determinadas en la Ley y luego de información sumaria administrativa levantada por funcionario competente, dando oportunidad al ejercicio de la legítima defensa.

La estabilidad debería estar garantizada, como en el Código Laboral, con la fijación de indemnizaciones económicas a favor del servidor afectado y a cargo personal de la autoridad que tomó la decisión.

b) Las demandas más insistentes y aún violentas de los trabajadores tienen su origen en los bajos niveles de remuneración, agravadas o disminuidas por los procesos inflacionarios que sufre el país; pero a más de esta causa de difícil control, es evidente que entre los trabajadores del Sector Público no se cumple el principio universal de justicia social de que "a igual trabajo, igual remuneración" principio que lo recoge el Art. 75 de la Ley. Es fácil demostrar que una Secretaria del Ministerio del Trabajo no alcanza al 50% de la remuneración de una Secretaria del Banco de Fomento, así como es fácil comprobar que un Chofer pueda tener el doble de ingresos que el de un Profesor o de un profesional médico.

Los sueldos básicos y las asignaciones complementarias deben fijarse en escalas o categorías remunerativas de aplicación general al igual que los denominados beneficios sociales, tales como subsidios, bonificaciones, transporte, comisariatos, viáticos, subsistencias, etc.

Los ajustes de las escalas de remuneraciones deben mantener el valor adquisitivo de éstas; el Art. 78 de la Ley ya establece esta norma pero no se le ha cumplido oportunamente.

La Ley de Remuneraciones y su Reglamento tiene normas muy claras sobre esta materia pero no se aplican en todos los servidores públicos sino en aquellos que por diversas causas, motivaciones o presiones han conseguido sus beneficios.

c) Los sistemas de administración de personal en el servicio civil deben estimular para que los trabajadores más capaces e idóneos puedan hacer una sana carrera administrativa a través de ascensos por méritos profesionales. Este aspecto es el más descuidado tanto por la legislación como por la práctica. La Ley determina el ascenso únicamente cuando hay vacantes, por consiguiente este puede producirse muy ocasionalmente. La estructuración de un sistema de ascensos podrá ser similar al que se aplica en algunos países europeos, o en nuestro medio, en el magisterio nacional, el ascenso a categorías superiores se reconozca por méritos personales apreciados por la experiencia, la capacitación profesional y la evaluación de la eficiencia en el servicio y la importancia y dificultad que entraña el desempeño de las funciones. El ascenso debe conllevar un incremento de las remuneraciones que constituyan un estímulo afectivo al trabajador.

d) Tienen acceso a la Junta de Reclamaciones únicamente los servidores de carrera y ésta no es un organismo de la Función Jurisdiccional sino de la misma administración pública. Más justo y razonable sería que, al igual que los trabajadores del Sector Privado y algunos del Sector Público, todos puedan demandar el reconocimiento de sus derechos ante los jueces del trabajo pertenecientes a la Función Jurisdiccional, con la posibilidad de plantearlos en, por lo menos, dos instancias o, en su defecto, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. La Administración de la justicia laboral no puede estar en manos de la misma función Ejecutiva, contrariando gravemente los principios del Sistema Republicano que rigen al Estado ecuatoriano.

e) Las organizaciones de los servidores públicos, como lo establece la Constitución y la Ley, deben ser respetadas y estimuladas. Adicio-

nalmente deben participar en la elaboración de informes, sugerencias, procedimientos, etc, previos a las decisiones administrativas que tienen relación con la administración de los recursos humanos de sus derechos y reivindicaciones. Esta participación podría dársele en los Comités responsables de la fijación de las condiciones y procedimientos de selección de nuevos servidores; los estudios previos para la determinación de las escalas de remuneraciones; la calificación de los servidores tanto para el ascenso como para la evaluación periódica de eficiencia; para la planificación de los programas de capacitación; para la elaboración y ejecución de los programas de higiene y seguridad industrial; para la organización y prestación de servicios especiales: comisariatos, bares y restaurantes, etc.; y en la defensa de los trabajadores. Estas participaciones deben estar claramente reglamentadas.

Como en las eficientes empresas y negocios del Sector Privado, los recursos humanos de la administración pública, deben ser considerados como el principal elemento de la eficiencia y éxito de la gestión, por consiguiente su administración debe encuadrarse en los principios de justicia, de estabilidad y de reconocimiento de los méritos personales.

\* \* \* \*

LOM/amv  
10-VI-88

CUADRO # 4

EL SECTOR PÚBLICO ECUATORIANO

A. Explicación del Código utilizado en el Catastro de Entidades y Organismos del Sector Público Ecuatoriano

X Primer Dígito

- 1 Gobierno Nacional
- 2 Régimen Seccional
- 3 Régimen Autónomo

XX Segundo Dígito

- 1 Función Legislativa
- 2 Función Jurisdiccional
- 3 Función Ejecutiva
- 4 Organismos del Estado
- 5 Instituciones Financieras
- 6 Consejos Provinciales
- 7 Municipios
- 8 Instituciones Autónomas
- 9 Empresas Públicas

XXXX Tercero y Cuarto Dígitos

Dependencias de la Administración del Estado

XXXX Quinto Dígito. Relación de Dependencia

- 1 Dependencia
- 2 Adscrita
- 3 Asesora
- 4 Empresa dependiente
- 5 Empresa adscrita
- 6 Autónoma
- 7 Sociedad Anónima S.A.
- 8 Compañía Anónima C.A.
- 9 Cooperativa

RESUMEN DE LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO ECUATORIANO

CODIGO					NIVELES, FUNCIONES, ORGANISMOS E INSTITUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	# SERV. PUB. 1981
1	2	3	4	5		
1.					<u>Gobierno Nacional</u>	169.978
1.1.					<u>Función Legislativa</u>	207
1.1.1.					Congreso Nacional	
			1		Comisiones Legislativas	
1.2.					<u>Función Jurisdiccional</u>	2.695
1.2.1.					Corte Suprema de Justicia	
1.2.1.1				1	Cortes Superiores de Justicia C/P	
1.2.1.2				1	Tribunales Penales C/P	
1.2.1.3				1	Juzgados de lo Penal C/C	
1.2.1.4				1	Juzgados de lo Civil C/C	
1.2.1.5				1	Juzgados de Trabajo C/C	
1.2.1.6				1	Juzgados de Inquilinato C/C	
1.2.1.7				1	Notarías C/C	
1.2.1.8				1	Registros de la Propiedad C/C	
1.2.1.9				1	Registros Mercantiles R.G.C.	
1.2.2.				6	Tribunal de lo Contencioso Administrativo	
1.2.3.				6	Tribunal Fiscal	
1.2.4.				6	Corte de Justicia Militar (13 Juzgados)	
1.2.5				6	Corte de Justicia Policial, 4 Cortes Distritales y 4 Juzgados Policiales	
1.3					<u>Función Ejecutiva</u>	158.080
1.3.1.					<u>Presidencia de la República</u>	952
1.3.1.1				1	Secretaría General de la Administración Pública	
1.3.1.2				1	Inspectoría General de la Nación	
1.3.1.3				2	Grupo de Coordinación Desarrollo Administrativo	
1.3.1.4				2	Oficina de Asuntos Laborales Sector Público	
1.3.1.5				1	Secretaría Nacional de Información SENDIP	
1.3.1.6				2	Junta Nacional de la Vivienda	5.668
1.3.1.7				2	Consejo Nacional de Población	
1.3.1.8				2	Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica	
1.3.1.9				2	Instituto Nacional Galápagos	
1.3.1.10				2	Dirección Nacional de Personal -D.N.P.-	
1.3.1.11				3	Junta de Reclamaciones	
1.3.1.12/142				142	Unidades Ejecutoras (3)	
1.3.1.15				3	Consejo de Seguridad Nacional	
1.3.1.16					IAEN	
1.3.2					<u>Vicepresidencia de la República</u>	738
1.3.2.1				3	Consejo Nacional de Desarrollo CONADE	

1.3.2.2	2	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	
1.3.2.3	3	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	
1.3.3		<u>Ministerio de Gobierno y Policía</u>	738
1.3.3.1	2	Comisión Especial de Límites Internos	
1.3.3.2	2	Consejo Nacional de Tránsito y T.T.	
1.3.3.3	2	Consejo Nacional de Rehabilitación Social	
1.3.3.4	1	Dirección Nacional de Rehabilitación Social	
1.3.3.5	1	Servicio de Cesantía de la Policía C.	
1.3.4		<u>Ministerio de Defensa Nacional</u>	12.515
1.3.4.1	1	Dirección General de Intereses Marítimos	
1.3.4.2	2	Instituto Oceanográfico INOCAR	
1.3.4.3	1	Dirección de la Marina Mercante y del Litoral	
1.3.4.4	4	Transportes Navieros Ecuatorianos TRANNAVE	
1.3.4.5	4	Transportes Aéreos Ecuatorianos TAME	
1.3.4.6	4	Fota Ptolera Ecuatoriana FLOPEC	
1.3.4.7	1	Instituto Geográfico Militar	
1.3.4.8	2	Escuela Politécnica del Ejército ESPE	
1.3.4.9	2	Dirección General de Aviación Civil DAC	
1.3.4.10	2	Dirección de Industrias del Ejército DINE	
1.3.4.11	5	Empresa Ecuatoriana de Aviación	
1.3.4.12	5	Astilleros Navales Ecuatorianos	
1.3.5		<u>Ministerio de Relaciones Exteriores</u>	1.982
1.3.6		<u>Ministerio de Finanzas y Crédito Público</u>	4.037
1.3.6.1	5	Empresas de Suministros del Estado	
1.3.6.2	2	Unidad Ejecutora de Obras Civiles	
1.3.7		<u>Ministerio de Educación y Cultura</u>	69.546
1.3.7.1/2	2	Unidad Ejecutora de Obras Deportivas	
1.3.7.3	2	Instituto Antropológico y Lingüístico Limoncocha	
1.3.7.4	3	Comisión Nacional de la UNESCO	
1.3.7.5	5	Empresa Nacional de Pronósticos Deportivos	
1.3.7.6	1	Colegios de la República (1.203)	
1.3.8		<u>Ministerio de Salud Pública</u>	18.987
1.3.8.1	2	Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias IEOS	
1.3.9		<u>Ministerio de Bienestar Social</u>	2.202
1.3.9.1	2	Cuerpo de Bomberos (170)	
1.3.A.		<u>Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos</u>	1.008
1.3.A.1	2	Instituto Nacional de Empleo (INEN)	
1.3.A.2	2	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional	
1.3.A.3	2	Unidad Ejecutora del Programa de Microempresas	
1.3.B.		<u>Ministerio de Agricultura y Ganadería</u>	23.398
1.3.B.1	2	Instituto de Investigaciones Agropecuarias INIAP	
1.3.B.2	2	Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos	

1.3.B.3	2.	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria	
1.3.B.4	2	Centro de Reconv. Econom. del Azuay, Cañar y Mor.	
1.3.B.5	2.	Centro de Rehabilitación del Manabí C.R.M.	
1.3.B.6	2	Inst. Nacional de Coloniz. de la Reg. Amaz. INCRAE	
1.3.B.7	4	Empresa de Abonos del Estado EMADE	
1.3.B.8	5	Empresa Nacional de Almacenamiento y Com. ENAC	
1.3.B.9	5	Empresa Nacional del Semen -ENDES	
1.3.B.10	5	Empresa Nacional de Productos Vitales ENPROVIT	
1.3.C		<u>Ministerio de Energía y Minas</u>	7.149
1.3.C.1	2	Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología	
1.3.C.2	2	Instituto Ecuatoriano de Minería INEMIN	
1.3.C.3	2	Instituto Nacional de Energía INE	
1.3.C.4	2	Instituto Ecuatoriano de Electrificación INECEL	
1.3.C.5	5	Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana CEPE	
1.3.D.		<u>Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca</u>	
1.3.D.1	2	Dirección Nacional de Turismo DITURIS	
1.3.D.2	2	Instituto Ecuatoriano de Normalización INEN	
1.3.D.3	2	Centro Nacional de Promoción de la Pequeña Industria y Artesanía CENAPIA	
1.3.D.4	2	Instituto Nacional de Pesca	
1.3.D.5	2	Escuela de Pesca	
1.3.D.6	2	Consejo Nacional de Desarrollo Pesquero	
1.3.D.7	2	Unidad Ejecutora de Medicamentos Genéricos	
1.3.D.8	5	Empresa Nacional de Alcoholes del Estado EAE	
1.3.D.9	5	Empresa Resquera Nacional EPNA	
1.3.E.		<u>Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones</u>	13.885
1.3.E.1	5	Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado	
1.3.E.2	5	Empresa Nacional de Correos	
1.3.E.3	5	Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones IETEL	
1.4		<u>Organismos del Estado</u>	2.025
1.4.1.	6	Tribunal de Garantías Constitucionales	
1.4.2	6	Tribunal Supremo Electoral	
1.4.2.1.	6	Tribunales Provinciales Electorales (20)	
1.4.3	6	Procuraduría General del Estado	235
1.4.4	6	Contraloría General del Estado	1.024
1.4.5	6	Superintendencia de Bancos	424
1.4.6.	6	Superintendencia de Compañías	338
1.5		<u>Entidades Financieras</u>	6.971
1.5.1	6	Banco Central del Ecuador	2.775
1.5.2	6	Banco Nacional de Fomento BNF	3.114
1.5.3	6	Banco Ecuatoriano de la Vivienda BEV	747
1.5.4	6	Banco de Desarrollo del Ecuador BEDE	
1.5.5	6	Comisión de Valores C.F.N.	335
1.5.6	6	Inst. Ecuat. Crédito Educativo y Becas IECE	147
1.5.7	6	Fondo Nacional de Preinversión FONAPRE	

2.		<u>Régimen Seccional Autónomo</u>	33.913
2.6	6	Consejos Provinciales (19)	5.762
2.7	6	Municipios (148)	23.719
2.8		<u>Empresas Municipales</u>	4.437
2.8.1/2	2	Empresas Municipales de Agua Potable en Quito y Guayaquil	
2.8.3/4		Empresas Municipales de Alcantarillado: Quito y Guayaquil	
2.8.5/11	2	Empresas Municipales de Agua Potable y Alcantarillado en: Ibarra, Ambato, Azoguez, Loja, Esmeraldas, Manta, Santo Domingo de los Colorados,	
2.8.12	2	Empresa Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Pavimentación-Riohamba	
2.8.13	2	Empresa Municipal de Teléfonos, Agua Potable y Alcantarillado de Cuenca	
2.8.14	2	Empresa del Monte de Piedad de Ambato	
2.8.15	2	Empresa Municipal de Rastro de Quito	
2.8.16	2	Empresa Municipal de Servicios de Transporte Terrestre y Terminales-Quito	
2.8.17	2	Empresa Municipal de Rastro de Ibarra	
3.		<u>Régimen Autónomo</u>	32.449
3.8.		<u>Instituciones Autónomas</u>	18.910
3.8.0.1		Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	
3.8.0.2	6	Comisión Ecuatoriana de Bienes Capitales	
3.8.0.3	6	Comisión de Tránsito del Guayas	1.355
3.8.0.4	6	Junta de Defensa Nacional	
3.8.0.5	6	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas	
3.8.0.6	6	Consortio de Consejos Provinciales	
3.8.0.7	6	Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas CONUEP	
3.8.0.8	6	Junta Nacional de Defensa del Artesano	147
3.8.0.9	6	Cruz Roja Ecuatoriana	
3.8.10	6	Casa de la Cultura Ecuatoriana Núcleos Provinciales (14)	303
3.8.11		Instituto Nacional de Patrimonio Cultural	
3.8.12	2	Museo Ecuatoriano de Ciencias Naturales	
3.8.13	6	Orquesta Sinfónica Nacional	
3.8.14	6	Orquesta Sinfónica de Guayaquil	
3.8.15	6	Orquesta Sinfónica de Cuenca	
3.8.16	6	Consejo Nacional de Deportes	
3.8.17	6	Comité Olímpico Ecuatoriano	
3.8.18	6	Federación Deportiva Nacional del Ecuador FEDENADOR Federaciones Nacionales (31) Federaciones Provinciales y Cantonales (110)	
3.8.19	6	Junta de Recursos Hidráulicos, Fomento y Desarrollo de Jipijapa y Paján	
3.8.20	6	Unidad Ejecutora del Fondo de Desarrollo Urbano de Guayaquil FODUR	

3.8.21	6	Junta de Beneficencia de Guayaquil	4.085
3.8.22	6	SOLCA, Guayaquil, Quito, Cuenca	240
3.8.23	6	Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Guayas CEDEGE	434
3.8.24	6	PREDESUR	277
3.8.25	6	Centro de Desarrollo Industrial CENDES	
3.8.26	4	Empresa Nacional de Talleres Industriales Demostrativos ENTID	
3.8.27	6	Autoridad Portuaria: Esmeraldas, Manta, Guayaquil, Puerto Bolívar	
3.8.	6	Universidades y Escuelas Politécnicas (15)	13.539
TOTAL (1+2+3):			236.340
3.9		<u>Empresas Autónomas</u>	
3.9.1	7	Empresas Eléctricas S.A. (11)	
3.9.2	8	Empresas Eléctricas C.A. (5)	
3.9.3	9	Cooperativa de Electrificación Rural Santo Domingo de los Colorados	
3.9.4	7	Empresa de Cemento Guapán S.A.	
3.9.5	7	Compañía Ecuatoriana Siderúrgica S.A. ECUASIDER	
3.9.6	7	Compañía de Gestión Cemento Cotopaxí S.A.	
3.9.7	8	Transportes Navieros C.A.	

FUENTE: R.O.# 719 del 1º de julio de 1987  
Catastros de las entidades y Organismos del Sector Público Ecuatoriano.

Elaboración: Autor del T.I.I.

CUADRO # 5

ESCALA DE SUELDOS BASICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

ESCALA DE SUELDOS VIGENTE / 86 GRADOS	APLICACION DE SALARIO MINIMO VITAL	
	D. LEY 29-87	D. LEY 30-87
	SUELDOS	SUELDOS
1. 10.000	12.000	14.500
2. 10.200	12.200	14.700
3. 10.400	12.400	14.900
4. 10.600	12.600	15.100
5. 10.800	12.800	15.300
6. 11.000	13.000	15.500
7. 11.200	13.200	15.700
8. 11.500	13.500	16.000
9. 11.800	13.800	16.300
10. 12.100	14.100	16.600
11. 12.400	14.400	16.900
12. 12.700	14.700	17.200
13. 13.100	15.100	17.600
14. 13.500	15.500	18.000
15. 14.100	16.100	18.600
16. 14.800	16.800	19.300
17. 15.500	17.500	20.000
18. 16.200	18.200	20.700
19. 17.000	19.000	21.500
20. 18.200	20.200	22.700
21. 19.400	21.400	23.900
22. 20.900	22.900	25.400
23. 22.500	23.500	26.000
24. 24.500	24.500	27.000
25. 26.500	26.500	28.000
26. 28.500	28.500	28.500
27. 31.500	31.500	31.500
28. 34.500	34.500	34.500
29. 37.500	37.500	37.500
30. 40.500	40.500	40.500
31. 43.500	43.500	43.500
32. 46.500	46.500	46.500
33. 80.000	80.000	80.000
34. 90.000	90.000	90.000
35. 110.000	110.000	110.000
36. 130.000	130.000	130.000

FUENTE: DIRECCION NACIONAL DE PERSONAL

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

A. Las citas sobre el tema de la Revolución Industrial han sido tomadas de la obra de:

T.S. Ashlon, La Revolución Industrial, (México: Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición en Español, 1954)

B. La Teoría sobre el Sindicalismo y el Movimiento Laboral, ha sido preparada en base a la información consignada en la:

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, (Madrid: Editorial Aguilar, 1976) Tomo noveno, pp. 644-651

- \*1.1. Dr. Jorge Crespo Toral. Política y Sociedad, Ecuador 1830-1980; (Corporación Editora Nacional, 1980) Artículo "La Situación del Trabajador en la Epoca Republicana, p. 231
- 1.2. Historia de las Luchas Populares, (Quito: Centro de Estudios y Difusión Social CEDIS, 1987) Fascículo 4, p. 10
- 1.3. Idem. pp. 25-26
- 1.4. Idem. p. 29
- 1.5. Movimientos Sociales en el Ecuador, Crisis y Movimiento Sindical en el Ecuador, (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales FLACSO, 1986) pp. 148-149.
- 1.6. Patricio Icaza. Síntesis Histórica del Movimiento Obrero Ecuatoriano (Quito, CEDIME, 1988) Segunda Edición, p. 33.
- 2.1. Luis Robalino Dávila. Testimonio de los Tiempos, (Quito: Editorial Ecuatoriana, 1870), p. 11.
- 2.3. Angel Felicísimo Rojas. La Novela Ecuatoriana, (Quito, Publicaciones Educativas Ariel) p. 82.

(\* ) El primer dígito corresponde al Capítulo y el segundo al número de la cita consignada en el texto.

- 2.4. Idem. p. 82
- 2.5. Dr. Osvaldo Hurtado Larrea, El Proceso Político Contemporáneo, (Quito, Libro del Sesquicentenario, Corporación Editora Nacional, 1980) p.35.
- 2.6. Idem. p. 50
- 2.7. Dr. Carlos Rodríguez Peñaherrera, Administración Pública Ecuatoriana, (Quito, ILDIS, 1987) p.28
- 2.8. Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo. Revista de Desarrollo Administrativo N° 2, (Quito, Octubre 1980) p. 103
- 2.9. Oficina Nacional de Personal, La Administración Pública Ecuatoriana, Información General sobre la Burocracia (Octubre, 1981) Folleto.
- 2.10. Presupuesto del Estado 1987, (Registro Oficial N° 596 de enero 5, 1987) Suplemento
- 3.1. Lcdo. Luis O. Mier Luna, Tesis de Licenciatura, Los Sistemas de Escalafón en el Sector Público (Universidad Central del Ecuador, 1980).
- 4.1. Dr. Rafael Bielsa. Compendio del Derecho Público - II Derecho Administrativo, (Buenos Aires: Roque Depalma Editor, 1952) p. 108
- 4.2. Dr. Julio César Trujillo V. Derecho del Trabajo, (Quito: Ediciones de la Universidad Católica, 1979) p. 189.
- 5.1. Guillermo Guerrero Figueroa. Derecho Colectivo del Trabajo, (Bogotá: Editorial Temis, 1977) p. 24
- 5.2. Dr. Julio César Trujillo V., Derecho del Trabajo Tomo VI (Quito: Ediciones de la Universidad Católica, 1979) pp.225-227
- 5.3. Dr. Guillermo Chang Durango. Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos. Informe de labores 1986-1987, pp.15-16

5.4. Guillermo Guerrero Fígueroa, Obra Citada. pp. 140-141

5.5. Boletín Estadístico N° 52 del Ministerio de Trabajo y Recursos Hu-

5.6 Dr. Julio César Trujillo, Obra Citada. p. 347.

Conclusiones:

1. Jorge Crespo Toral. La Situación del Trabajador en la Época Republicana. Política y Sociedad Ecuador 1830-1980, (Quito, Corporación Editora Nacional, 1980) p. 243.

li

o.o

u

12

ti-

el

2

7

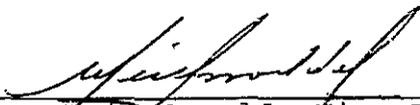
ur-

o.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su Bibliografía y Anexos, como artículo de la Revista o como artículo para Lectura Seleccionada.

Quito, junio 17, 1988

  
\_\_\_\_\_  
Lic. Luis Oswaldo Mier L.