

**REPUBLICA DE ECUADOR**  
**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
**XXXI CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y  
DESARROLLO**



**EL REGIMEN SALARIAL EN EL SECTOR PUBLICO, COMO  
FACTOR LIMITANTE PARA EL DESARROLLO DEL  
ESTADO**

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

Autor: Ing. Emp. Horacio Enrique Ayala Flores  
Asesor: Econ. Vicente Aguilera

Quito, junio del 2004



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## **DEDICATORIA**

A mis padres, esposa y hermanos, y en especial a mis hijos Santiago Andrés y Diego Fernando, luz de mi alma e inspiración de mi vida.



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## **AGRADECIMIENTO**

Un sentido agradecimiento a los Directivos y Asesores del Instituto de Altos Estudios Nacionales, que me han brindado su apoyo incondicional para el feliz término de la Maestría, en especial al señor Economista Vicente Aguilera, por su valiosa colaboración en la dirección del presente trabajo. Y a mi Institución el Ministerio de Economía y Finanzas, que me ha dado la oportunidad de adquirir nuevos conocimientos.

## LISTA DE CUADROS

CUADRO	PAGINA
CUADRO No. 1: ESCALA DE SUELDOS DE 21 GRADOS	22
CUADRO No. 2: ESCALA DE SUELDOS DE 14 GRADOS	24
CUADRO No. 3: ESCALA DE SUELDOS ESCALAFONADOS	25
CUADRO No. 4: ESCALA DE SUELDOS DE OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO	27
CUADRO No. 5: ESCALA DE SUELDOS DEL NIVEL JERARQUICO SUPERIOR	28
CUADRO No. 6: REMUNERACIÓN DE UN SERVIDOR DE UN MINISTERIO GRADO 1 EN LA ESCALA DE 14 GRADOS	37
CUADRO No. 7: PROCESO DE INCORPORACIÓN DE LOS COMPONENTES SALARIALES, TRABAJADORES EN GENERAL SUJETOS AL CODIGO DEL TRABAJO EN EL SECTOR PRIVADO ECUATORIANO	39
CUADRO No. 8: SERVIDORES PUBLICOS DEL GOBIERNO CENTRAL POR SECTORES	62
CUADRO No. 9: SUELDOS BÁSICOS Y REMUNERACIONES UNIFICADAS DE LOS MINISTERIOS	66
CUADRO No. 10: COMPARATIVO DE GASTOS DE PERSONAL. CIFRAS CODIFICADAS A DICIEMBRE DEL 2003 VS. PRESUPUESTO 2004 DEL GOBIERNO CENTRAL	68
CUADRO No. 11: SALDO PRESUPUESTARIO DE LOS GASTOS DE PERSONAL. CIFRAS CODIFICADAS A DICIEMBRE DEL 2003 VS. PRESUPUESTO 2004. CORRESPONDE AL AMBITO DE LA LOSCCA	71
CUADRO No. 12: SUELDOS 13RO. Y 14TO. APORTE PATRONAL Y FONDO DE RESERVA A PARTIR DEL 1 DE ENERO DEL 2004	73
CUADRO No. 13: COSTOS PROBABLES DE LA HOMOLOGACIÓN EN EL GOBIERNO CENTRAL	76
CUADRO No. 14: REMUNERACIÓN DE UN PROFESOR DE 1RA. CATEGORÍA	77
CUADRO No. 15: RESUMEN DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO CENTRAL POR SECTORES	Anexo
CUADRO No. 16: RESUMEN DE GASTOS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO POR GRUPOS	Anexo
CUADRO No. 17: SUELDO BASICO UNIFICADO DE LA ESCALA DE 14 GRADOS Y DEL NIVEL JERÁRQUICO SUPERIOR, CON LA DENOMINACIÓN DE LOS PUESTOS	125
CUADRO No. 18: PROPUESTA DE ESCALA DE HOMOLOGACIÓN DE 23 GRADOS CON UN SUELDO	127

MINIMO Y UN SUELDO MÁXIMO, EN PROGRESIÓN LINEAL	
CUADRO No. 19: PROPUESTA DE ESCALA DE HOMOLOGACIÓN DE 23 GRADOS CON DOS SUELDOS MINIMOS Y DOS MÁXIMOS, EN PROGRESIÓN LINEAL	128
CUADRO No. 20: PROPUESTA DE ESCALA DE HOMOLOGACIÓN DE 23 GRADOS CON UN SUELDO MINIMO Y UN SUELDO MÁXIMO, EN PROGRESIÓN GEOMÉTRICA	130
CUADRO No. 21: PROPUESTA DE ESCALA DE HOMOLOGACIÓN DE 23 GRADOS CON DOS SUELDOS MINIMOS Y DOS MÁXIMOS, EN PROGRESIÓN GEOMETRICA	131



Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## LISTA DE GRAFICOS

<b>GRAFICOS</b>	<b>PAGINA</b>
GRAFICO No. 1: ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO	12
GRAFICO No. 2: TOTAL SERVIDORES GOBIERNO CENTRAL VS SERVIDORES LOSCCA	63
GRAFICO No. 3: TOTAL SERVIDORES GOBIERNO CENTRAL VS. SERVIDORES FUERA DEL AMBITO DE LOSCCA	64
GRAFICO No. 4: GASTOS DE PERSONAL DEL 2003 -2004	69

## INDICE GENERAL DE LA TESIS

<b>CONTENIDO</b>	<b>Pág.</b>
<b>LISTA DE CUADROS</b>	iv
<b>LISTA DE GRAFICOS</b>	vi
<b>INTRODUCCION</b>	1
<b>CAPITULO I</b>	
<b>EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA</b>	5
1. LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA EN EL ECUADOR	5
1.1 Aspectos Generales	5
1.2 Estructura del Sector Público Ecuatoriano	9
1.3 El Servicio Civil Ecuatoriano	19
1.4 Escalas Salariales en el Sector Público Ecuatoriano	22
<b>CAPITULO II</b>	
<b>EL REGIMEN SALARIAL EN EL ECUADOR</b>	
2. REGIMEN SALARIAL EN EL SECTOR PUBLICO	29
2.1 Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA)	29
2.2 El Proceso de Unificación Salarial	36
▪ Lineamientos Generales que Sirvieron para Efectuar la Unificación Salarial en el Sector Público	40
▪ Componentes que se Unificaron de los Ingresos del Servidor Público	41
2.3 Escalafones Profesionales	47
2.4 Código del Trabajo	50
2.5 El Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público	53
2.6 La Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES)	56
<b>CAPITULO III</b>	
<b>AFECTACIÓN DE LA UNIFICACIÓN Y HOMOLOGACIÓN SALARIAL EN EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO</b>	
3. IMPACTO DE LA UNIFICACIÓN SALARIAL EN EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO	59
3.1 Aspectos Generales	59
3.2 Cobertura de la Unificación y Homologación Salarial	61
3.3 Costo de la Unificación Salarial	65
3.4 Homologación e Inestabilidad Fiscal	75
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>EL REGIMEN SALARIAL FRENTE A LA MODERNIZACION Y REDUCCIÓN DEL TAMAÑO DEL ESTADO</b>	
4. LA MODERNIZACION Y REDUCCIÓN DEL TAMAÑO DEL ESTADO	79

4.1 Aspectos Generales	79
4.2 La Modernización del Estado en el Ecuador	81
▪ Visión Ultraprivatizadora en la Modernización del Estado	84
▪ Visión de Equilibrio en la Modernización del Estado	86
4.3 La Desconcentración y Descentralización del Estado.	89
4.4 La Reducción de Personal en la Burocracia.	95
<b>CAPITULO V</b>	
<b>EL REGIMEN SALARIAL FRENTE A LA GOBERNABILIDAD Y EL DESARROLLO</b>	
5. LA GOBERNABILIDAD EN EL ECUADOR	99
5.1 Aspectos Generales	99
5.2 Situación Actual de la Gobernabilidad en el Ecuador	101
5.3 El Desarrollo en el País	106
▪ Desarrollo en función de Crecimiento Económico	108
▪ Desarrollo en función del hombre como una alternativa de desarrollo a escala humana:	111
5.4 El Gasto de Personal en el Presupuesto del Gobierno Central y su Incidencia para el Desarrollo del País	114
<b>CAPITULO VI</b>	
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	
6. ENTREVISTAS, PROPUETA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	116
6.1 Entrevistas	116
6.2 Propuesta para la Homologación de Sueldos del Sector Público	124
6.3 Conclusiones	132
6.4 Recomendaciones	141
<b>ANEXOS</b>	
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	147



## **EL REGIMEN SALARIAL EN EL SECTOR PUBLICO, COMO FACTOR LIMITANTE PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO**

### **Introducción**

En el Sector Público ecuatoriano el régimen salarial ha sido siempre manejado políticamente y no en forma técnica, lo que ha originado un grave inconveniente no sólo para el Estado, sino que incluso para el propio servidor público, ya que tiene que sujetarse a diferentes regímenes de personal para acceder a una remuneración, dónde se valora más al puesto de trabajo y en una mínima proporción a la persona que ocupa ese puesto.

Además el incremento de los salarios no se efectúan en consideración de la inflación o de la canasta básica, sino que en la mayoría de ocasiones se la realiza en base a las posibilidades fiscales del Estado, lo que ha ocasionado que los servidores públicos especialmente del Gobierno Central, estén en continuas paralizaciones y medidas de hecho para conseguir mejoras salariales, en contra posición con otras instituciones del Sector Público, que al disponer de cierta autonomía o ingresos propios, les ha permitido en forma permanente incrementar sus salarios, lo que ha originado una gran brecha entre las propias instituciones del Sector Público.

A través del tiempo, han existido ciertos organismos que han sido los encargados de la administración de los recursos humanos del Estado, y por tanto han administrado la cuestión salarial, sin embargo no han podido cumplir con su objetivo y cada determinado tiempo han sido

reemplazados unos por otros, pero en definitiva, lo único que se a logrado es un cambio de nombre de esas instituciones pero no ha existido un verdadero ordenamiento en materia salarial, lo que ha originado que este problema se vuelva crónico y aparentemente inmanejable, ya que las organizaciones de servidores y de trabajadores, han tomado una gran fuerza capaz de enfrentar cualquier iniciativa para arreglar este problema, a si sea presidencial.

Esta investigación estará enfocada básicamente en las entidades del Gobierno Central, no obstante se tomaran ciertas referencias de otras instituciones del Sector Público.

Es realmente preocupante que en el siglo XXI, nuestro país se presenta como una nación ingobernable, donde estemos agobiados por una gran cantidad de problemas, que debieron ser solucionados hace 50 y 60 años, donde incluso el régimen salarial público, sea tan complejo que se requiera de varios años de especialización en este tema para poder administrarlo o tratar de manejarlo.

Nuestro país está con una clara desventaja ante la globalización, ya que si no disponemos de un aparato gubernamental, ágil, moderno, reducido y con un gran poder de control y dirección, seremos fácilmente absorbidos por economías más fuertes que ahora ya no solo son formados por un solo país, sino de todo un bloque o bloques económicos.

Las consecutivas paralizaciones de las entidades del sector público, aparte de la grave molestia que ocasionan a la ciudadanía, representan un elevadísimo costo y una constante perdida de productividad y competitividad, lo que ocasiona que se limite o frene el desarrollo del país. La mayoría por no decir casi todas las paralizaciones de las entidades públicas son por mejoras salariales, es por eso que es necesario que el

régimen salarial del Sector Público se ordene en forma coherente y definitiva para que el Estado sea un verdadero dinamizador de la economía nacional, y no permanezca como hasta hoy día como un limitante para el desarrollo y un factor de ingobernabilidad.

En este sentido, la presente investigación está estructurada con una secuencia lógica y temática que inicia en su Capítulo Primero, abordando cómo está organizada la Administración Pública en el Ecuador, además se realiza un análisis del Servicio Civil Ecuatoriano, que ha regulado tanto los recursos humanos como también el sistema remunerativo. Y se estudia a las diferentes escalas salariales que están y estaban en vigencia, para apreciar las desigualdades que existen entre las diferentes instituciones públicas.

En el Capítulo Segundo se analiza el Régimen Salarial en el Ecuador, a través de la nueva Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, así como el proceso de unificación salarial que dispone la misma, también se revisa los Escalafones Profesionales y el Código del Trabajo. Así mismo se examina al Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público y a la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, organismo y leyes que inciden en el régimen salarial del país.

En el Capítulo Tercero se establece la afectación de la unificación y homologación salarial en el Presupuesto General del Estado, su cobertura y costos, para determinar si el Estado está en capacidad de asumir este compromiso hasta el 2009.

En el Capítulo Cuarto se examina el régimen salarial frente a la modernización y reducción del tamaño del Estado, investigando cómo se

ha procedido en el Ecuador para modernizar al Estado, si la desconcentración y descentralización han funcionado y si la reducción del tamaño del Estado se ha concretado a través de los muchos procesos implementados para la disminución de la burocracia y como cada uno de éstos elementos tiene relación con el régimen salarial.

En el Capítulo Quinto se estudia al régimen salarial frente a la gobernabilidad y el desarrollo, analizando a cada uno, para discernir si la gobernabilidad ha mejorado en el país, o seguimos siendo el país ingobernable de siempre, si es mejor implementar un modelo desarrollo en el país en función del crecimiento económico o en función del hombre como alternativa de desarrollo a escala humana, y cómo afecta el gasto de personal y el régimen salarial de la burocracia para el desarrollo y gobernabilidad del país.

Finalmente, en el Capítulo Sexto se señala las conclusiones y recomendaciones del presente trabajo, así como también se presenta el resumen de las entrevistas realizadas y una propuesta para la homologación de sueldos en el Sector Público.

## CAPITULO I

### EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### **1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR**

##### **1.1 Aspectos Generales**

Nuestro país desde su formación como Estado independiente se ha estructurado de diferente manera para su administración pública.

Como toda sociedad políticamente organizada tiene su propia configuración de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de expresión humana que en general responden a las cuestiones siguientes: ¿Quiénes deben de dirigir la conducta de los ciudadanos y encauzar los procesos sociales mediante el ejercicio del poder público? ¿Cuáles deben ser los propósitos del Estado y las normas para lograrlos? ¿Cómo deben ordenarse los procesos y las instituciones de gobierno? ¿De qué modo deben actuar los gobernantes y gobernados en sus relaciones políticas? ¿En qué formas y grados deben fijarse los límites de la autoridad y de las libertades de los ciudadanos?.

En su sentido más amplio, la administración pública es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política. Frente a esta realidad, el Estado, es el sistema de gobierno, se han desarrollado, desde la antigüedad, diversos métodos de sistematización.

También puede ser entendida como la ejecución y la observancia de la política gubernamental, según ha sido delineada por autoridades competentes, y por lo tanto, a ella concierne los problemas, poderes, organización y técnicas que lleva implícita de las leyes y políticas formuladas por la dependencia gubernamentales encargadas de ellos. La administración pública es la ley en acción: es la parte ejecutiva del gobierno.

En consecuencia significa primordialmente las labores de las empresas civiles que se encargan, por mandato legal de tramitar los deberes como públicos que se les han asignado. Sin embargo, los negocio públicos pueden abarcar ámbitos políticos distintos y en esa forma la administración pública puede ser de carácter internacional o nacional; puede ser de tipo provincial o municipal. Puede abarcar también las actividades de tipo legislativo, puesto que existe mucho de administración en la elaboración de las leyes. Abarca así mismo las funciones de las cortes en su papel de administradores de la justicia; a las oficinas civiles y militares que dependen directamente del ejecutivo etc. En esta forma la administración pública puede ser de la rama ejecutiva, de la rama legislativa, de la rama judicial.

Por lo que respeta a la actividad específica de la aplicación, podría a su vez, referirse a administración de personal, de presupuesto, de materiales, financiera, etc.

La administración concentra su estudio en aquellos aspectos de organización, procedimientos y método que son comunes a la mayoría de las oficinas administrativas. La aplicación del cuerpo de conocimiento de ésta disciplina a cualquier función especial como, la de salubridad puede conducirnos desde el nivel municipal al estatal, al nacional y aún al internacional. Puede tener idénticos problemas en áreas diferentes, como

salubridad, educación o comunicaciones o puede ir de una función gubernamental como el arresto y detención de un delincuente, a una cuasigubernamental o cuasi-comercial, como la atención de una planta eléctrica.

La sistematización de la teoría y la práctica en cuanto a los procesos administrativos del gobierno no es un desarrollo reciente, como algunos suponen. Desde bien temprano en la historia de la humanidad se reconoció la importancia de ordenar racionalmente las actividades gubernamentales de este tipo.

Max Weber, el gran sociólogo alemán, demuestra que en la antigüedad hubo ejemplos de un burocratismo hasta cierto punto claramente desarrollado, Egipto en la época del Imperio Nuevo y el Principado romano, y el Estado bizantino basado en ella<sup>1</sup>.

Según Weber la racionalización de la administración pública se desarrolla plenamente después del advenimiento del Estado moderno y de la economía capitalista. En este sentido, es muy significativa la labor de los cameralistas en los siglos XVI, XVII y XVIII. Este grupo de profesores y administradores constituye la primera escuela en el desarrollo moderno de la administración pública; sus principales representantes fueron Georg Zincke y Johann Von Justi. El movimiento tuvo como fondo histórico el apogeo de la administración pública de Prusia en el siglo XVIII. En un régimen de militarismo y centralización, floreció también la eficiencia administrativa, caracterizándose por el mejoramiento considerable de la capacidad y honestidad de los funcionarios públicos; la sistematización de las funciones y demás condiciones de trabajo; la reglamentación del procedimiento para

---

<sup>1</sup> Max Weber, (1994) *Economía y Sociedad*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

seleccionar los funcionarios, incluyendo requisitos de educación especializada y exámenes; y la profesionalización del servidor público.

Se debe reconocer la significación de las épocas anteriores para así obtener una mejor perspectiva histórica. Pero es indiscutible que la sistematización de la administración pública adquiere un desarrollo sin precedentes desde el último tercio del siglo XIX. En este sentido puede decirse que es principalmente un producto del siglo XX.

La revolución industrial, indisolublemente ligada al apogeo de las ciencias naturales, el progreso tecnológico y las nuevas formas de organizar el trabajo para la producción en masa generan el formidable caudal de técnicas administrativas que caracteriza al capitalismo. Nunca antes se presentaron problemas tan complejos al organizar el esfuerzo cooperativo de los hombres.

Al desatarse, la enorme fuerza creadora del capitalismo llega a penetrar en las actividades del gobierno. De ahí que la administración pública se encuentra actualmente tan dominada por las analogías con la administración comercial. Y además de esta influencia directa, resalta el hecho de que la revolución industrial y el desarrollo del capitalismo, con sus múltiples efectos sobre las relaciones sociales, presentan al gobierno contemporáneo problemas de magnitud y complejidad insólitas<sup>2</sup>.

Al encontrarnos en el siglo XXI, dominado por la globalización y la mundialización de la economía, donde se van conformando bloques económicos y eliminando las fronteras, es preciso que el Ecuador disponga de una estructura y administración pública moderna y eficiente que este en concordancia con las exigencias del mundo contemporáneo.

---

<sup>2</sup> Muñoz, A. (1994) Introducción a la Administración Pública, México, Editorial Fondo de Cultura Económica



## 1.2 Estructura del Sector Público Ecuatoriano

Si definimos a la administración, en su sentido objetivo, como la realización de acciones que con el uso de medios y recursos se orienta a la obtención de fines, y si aplicamos esta concepción a la administración pública, encontramos que los fines que ésta gestiona son los fines del Estado. Dichos fines se obtienen por la acción de distintas entidades y organismos que integran la macro organización del Estado, que en su conjunto procuran el bien común<sup>3</sup>.

Caracteriza a la macro organización estatal la distribución del poder entre todas las entidades y organismos que se integran, pues se busca un equilibrio basado en la legitimidad de los campos operacionales y en las restricciones de fuerzas entre sus diferentes órganos. Es parecido a un juego en el que participan todas las instituciones públicas con una cuota de poder expresado en sus facultades y atribuciones concedidas en la Constitución Política y en la Ley. La coordinación sólo se logra mediante la existencia de reglas de juego o normas que cada uno de los órganos y niveles de gobierno está llamado a observar. En este punto es necesario observar lo que señala el glosario del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 411 del 31 de marzo de 1994, para tener una idea clara de lo que es el Estado, como está estructurado, sus funciones, competencias y facultades :

**Administración Pública:** Organización, con personería jurídica, que desarrolla su actividad para satisfacer el interés general.+

---

<sup>3</sup> Silva, F. (2001) Gerencia Pública en el Ecuador, Quito, Editorial MYL.

%Autonomía: Característica jurídica de entes integrantes de la Administración Pública de expedir su propia normatividad subordinada al ordenamiento jurídico estatal.+

%Avocación: Acto por el cual el órgano superior puede ejercer una competencia atribuida al inferior.+

%Competencia Administrativa: Conjunto de funciones cuya titularidad otorga el ordenamiento jurídico a un órgano administrativo.+

%Delegación: Es un acto en virtud del cual un órgano administrativo encarga a otro jerárquicamente subordinado el ejercicio de funciones, conservado la titularidad sobre las mismas.+

%Descentralización: Mediante la descentralización administrativa se transfiere de manera definitiva funciones que desempeñan órganos de la Administración Central a favor de entidades de Derecho Público de la Administración Pública Institucional (descentralización funcional) o de Régimen Seccional Autónomo (descentralización territorial).+

%Desconcentración: La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquellos, cuyo efecto será el traslado de la competencia al órgano desconcentrado. La desconcentración se hará por Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial.+

Personería Jurídica Art. 3: La Administración Pública Central, tendrá personería jurídica única para el cumplimiento de sus fines. Sus órganos dependientes, adscritos o controlados por ella, tendrán sólo las respectivas competencias asignadas. Art. 9 La Administración Pública Central se constituye por órganos jerárquicamente ordenados y en su

actividad tiene personería jurídica única. Las entidades de la Administración Institucional de la Función Ejecutiva, gozan de personería jurídica propia en el cumplimiento de su tareas o servicios públicos.+

De la Administración Pública Institucional, Art. 7: La Administración Pública Institucional, está conformada por las entidades de derecho público creadas por Ley, con personería jurídica y patrimonio propio, diferente de la Administración Pública Central, a las que se les ha encargado de la organización y funcionamiento de los servicios públicos propios de ésta, bajo los principios de especialidad y variedad.

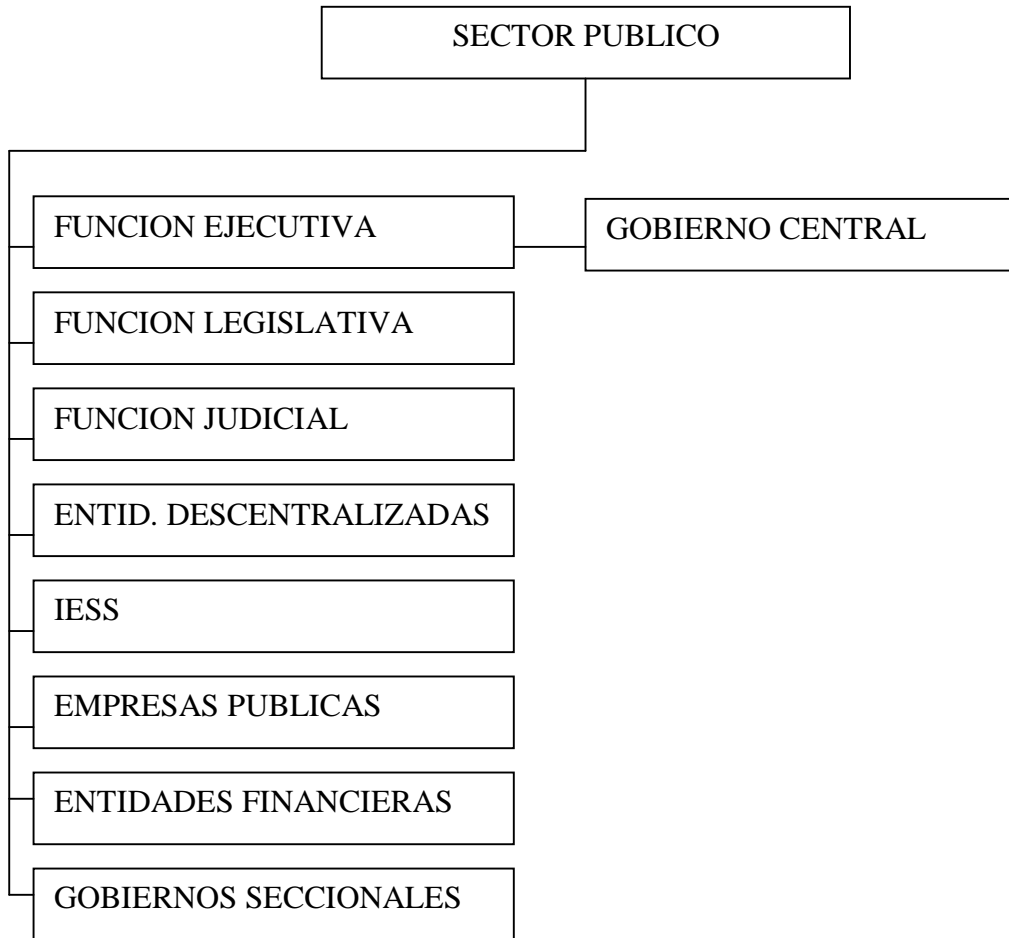
La personería jurídica de la que gozan las entidades o empresa públicas adscritas que forman parte de la Función Ejecutiva, no implica que el Estado, ha resignado a favor de dicha entidad o empresa el cumplimiento de las tareas o servicios que ellas llevan a cabo.

En lo que tiene que ver con la estructura del Sector Público, es necesario notar que las operaciones de producción de bienes y servicios del Estado se realizan dentro de un marco organizacional, conocido con el nombre de Administración Pública. En la organización del Sector Público, se puede decir que, los programas, actividades, proyectos y las unidades descentralizadas y desconcentradas, constituyen las células donde se realizan los procesos de producción de bienes y servicios. Los programas y proyectos del sector público se desarrollan por intermedio de las diversas entidades públicas, dependiendo de las características de su productos o servicios y a quienes van dirigidos. En consecuencia, es importante estructurar la organización del sector público de una manera viable para que facilite la consecución del bienestar de la colectividad.

A continuación se podrá apreciar la estructura del sector público con fines de la administración de los recursos financieros:

**GRAFICO No. 1**

**ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO**



Fuente: Presupuesto del Estado 2004

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.

A seguir la Estructura del Sector Público por sectores e instituciones o por áreas de gestión:

## **SECTOR PUBLICO**

### 1. GOBIERNO CENTRAL

#### **01 SECTOR LEGISLATIVO**

CONGRESO NACIONAL

BIBLIOTECA DE LA FUNCION LEGISLATIVA

#### **02 SECTOR JURISDICCIONAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, TRIBUNALES Y JUZGADOS

CORTE DE JUSTICIA MILITAR

CORTE DE JUSTICIA POLICIAL

#### **03 SECTOR ADMINISTRATIVO**

PRESIDENCIA Y SECRETARIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

VICEPRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACION DEL ESTADO CONAM

COMITÉ DE CONSULTORIA

CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL COSENA

DIRECCIÓN DE AVIACIÓN CIVIL (DAC)

#### **04 MEDIO AMBIENTE**

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

INSTITUTO NACIONAL GALAPAGOS INGALA

PROGRAMA DE MANEJO DE RECURSOS COSTEROS

#### **05 SECTOR ASUNTOS DEL INTERIOR**

MINISTERIO DE GOBIERNO Y POLICIA, GOBERNACIONES, TENENCIAS POLITICAS

Y COMISION DE LIMITES INTERNOS

DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION

POLICIA NACIONAL

DIRECCION NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

CONSEJO NACIONAL DE REHABILITACION SOCIAL Y DIRECCION NACIONAL DE

REHABILITACION SOCIAL

CONSEJO NACIONAL DE TRANSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE Y

DIRECCION NACIONAL DE TRANSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE

DIRECCION NACIONAL MIGRACION

**06 SECTOR DEFENSA NACIONAL**

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

**07 SECTOR ASUNTOS DEL EXTERIOR**

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

UNIDAD DE DESARROLLO NORTE (UDENOR)

**08 SECTOR FINANZAS**

MINISTERIO DE FINANZAS Y CREDITO PUBLICO

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS INEC

**09 SECTOR EDUCACION**

MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA, PLANTA CENTRAL Y DIRECCIONES  
PROVINCIALES

ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACION MEDIA (COLEGIOS)

INSTITUTO NACIONAL DE PATRIMONIO CULTURAL

MUSEO ECUATORIANO DE CIENCIAS NATURALES

CONJUNTO NACIONAL DE DANZA

SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS Y ARCHIVO NACIONAL

SISTEMA NACIONAL DE BIBLIOTECAS

CONSEJO NACIONAL DE CULTURA

CONSEJO NACIONAL DE DEPORTES

SECRETARIA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA SENACYT

**10 SECTOR BIENESTAR SOCIAL**

MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL

CONSEJO DE DESARROLLO DE LAS NACIONALIDADES Y PUEBLOS INDIGENAS  
DEL ECUADOR CODENPE

CONSEJO NACIONAL DE DISCAPACIDADES CONADIS

CONSEJO NACIONAL DE MUJERES

CONSEJO DE DESARROLLO DEL PUEBLO MONTUBIO DE LA COSTA  
ECUATORIANA Y ZONAS SUBTROPICALES DE LA REGION LITORAL (CODEPMOC)

CORPORACIÓN DE DESARROLLO AFROECUATORIANA (CODAE)

**11 SECTOR TRABAJO**

MINISTERIO DE TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS

SERVICIO ECUATORIANO DE CAPACITACION PROFESIONAL SECAP

## **12 SECTOR SALUD**

MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y DIRECCIONES PROVINCIALES  
SERVICIO NACIONAL DE ERRADICACION DE LA MALARIA Y CONTROL DE  
VECTORES (SNEM)  
INSTITUTO NACIONAL DE HIGIENE Y MEDICINA TROPICAL LEOPOLDO IZQUIETA  
PEREZ (INH)

## **13 SECTOR AGROPECUARIO**

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA  
INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO AGRARIO (INDA)  
CENTRO DE RECONVERSION ECONOMICA DEL AUSTRO (CREA)  
CENTRO DE REHABILITACION DE MANABI (CRM)  
COMISION DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL RIO  
GUAYAS (CEDEGE)  
SUBCOMISION ECUATORIANA PARA EL DESARROLLO DE LAS CUENCAS DE LOS  
RIOS PUYANGO, TUMBEZ (PREDESUR)  
MISION FAO EN EL ECUADOR  
CONSEJO NACIONAL DE RECURSOS HIDRICOS (CNRH)  
CORPORACION REGIONAL DE LA SIERRA CENTRO (CORCICEN)  
CORPORACION REGIONAL DE LA SIERRA NORTE (CORSINOR)  
CORPORACION DE DESARROLLO REGIONAL DE EL ORO (CODELORO)  
CORPORACION DE DESARROLLO REGIONAL DE CHIMBORAZO (CODERECH)  
CORPORACION DE DESARROLLO REGIONAL DEL COTOPAXI (CODERECO)

## **14 SECTOR RECURSOS NATURALES**

MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS  
INSTITUTO ECUATORIANO DE METEOROLOGIA E HIDROLOGIA (INAMHI)  
COMISION ECUATORIANA DE ENERGIA ATOMICA (CEEA)

## **15 SECTOR INSUSTRIAS Y COMERCIO**

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR, INDUSTRIALIZACION Y PESCA  
INSTITUTO ECUATORIANO DE NORMALIZACION (INEN)  
INSTITUTO NACIONAL DE PESCA (INP)  
ESCUELA TECNOLOGICA DE PESCA DEL ECUADOR

**16 SECTOR TURISMO**

MINISTERIO DE TURISMO

**17 SECTOR COMUNICACIONES**

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES

**18 SECTOR DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA**

MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

**19 SECTOR OTROS ORGANISMOS DEL ESTADO**

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL Y TRIBUNALES PROVINCIALES

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2. ENTIDADES DESCENTRALIZADAS**

COMISION DE TRANSITO DEL GUAYAS

SERVICIO DE RENTAS INTERNAS SRI

CORPORACION ADUANERA ECUATORIANA CAE

ORQUESTA SINFONICA DE CUENCA

ORQUESTA SINFONICA DE GUAYAQUIL

ORQUESTA SINFONICA NACIONAL

CASA DE MONTALVO

ORQUESTA SINFONICA DE LOJA

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CONESUP

UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS DEL PAIS

CASA DE LA CULTURA ECUATORIANA BENJAMIN CARRION Y NUCLEOS PROVINCIALES

OPERACIÓN RESCATE INFANTIL ORI

INSTITUTO PARA EL ECODESARROLLO DE LA REGION AMAZONICA ECORAE

JUNTA DE RECURSOS HIDRAULICOS, FOMENTO Y DESARROLLO DE LOS CANTONES JIPIJAPA, PAJAN Y PTO. LOPEZ

INSTITUTO ECUATORIANO FORESTAL Y AREAS NATURALES Y VIDA SILVESTRE INEFAN

PARQUE NACIONAL GALAPAGOS

INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES AGROPECUARIAS INIAP

INSTITUTO NACIONAL DE CAPACITACION CAMPESINA INCCA

CONSEJO NACIONAL DE ELECTRICIDAD CONELEC

COMISION ECUATORIANA DE BIENES DE CAPITAL CEBCA



CONSEJO NACIONAL DE ZONAS FRANCAS CONAZOFRA  
CORPORACION EJECUTIVA PARA LA RECONSTRUCCION DE LAS ZONAS  
AFECTADAS POR EL FENOMENO DE EL NIÑO CORPECUADOR  
CONSEJO NACIONAL DE RADIODIFUSION Y TELEVISION  
CONSEJO NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES Y SECRETARIA NACIONAL DE  
TELECOMUNICACIONES  
PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO  
CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO  
SUPERINTENDENCIA DE BANCOS  
SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑIAS  
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES  
CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y  
PSICOTROPICAS CONSEP  
MINISTERIO PUBLICO  
COMISION DE CONTROL CIVICO DE LA CORRUPCION  
FONDO DE SOLIDARIDAD  
DEFENSORIA DEL PUEBLO

### **3. INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL**

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL IESS

### **4. EMPRESAS PUBLICAS**

LINEAS AEREAS DEL ECUADOR TAME  
FLOTA PETROLERA ECUATORIANA FLOPEC  
ASTILLEROS NAVALES ECUATORIANOS ASTINAVE  
AUTORIDAD PORTUARIA DE PUERTO BOLIVAR  
AUTORIDAD PORTUARIA DE ESMERALDAS  
AUTORIDAD PORTUARIA DE GUAYAQUIL  
AUTORIDAD PORTUARIA DE MANTA  
EMPRESA ESTATAL DE PETROLEOS DEL ECUADOR PETROECUADOR  
EMPRESA NACIONAL DE FERROCARRILES DEL ESTADO  
EMPRESA NACIONAL DE CORREOS  
EMPRESA CANTONAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE GUAYAQUIL  
ECAPAG  
EMPRESA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE ESMERALDAS SAN MATEO  
EMPRESA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE MANTA EAPAM



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

**5. ENTIDADES FINANCIERAS**

BANCO NACIONAL DE FOMENTO

BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

BANCO DEL ESTADO

CORPORACION FINANCIERA NACIONAL

INSTITUTO ECUATORIANO DE CREDITO EDUCATIVO Y BECAS IECE

**6. ORGANISMOS DEL GOBIERNO SECCIONAL**

CONCEJOS PROVINCIALES

MUNICIPIOS

JUNTAS PARROQUIALES

### 1.3 El Servicio Civil Ecuatoriano

La evolución es el principio fundamental sobre el que se sustenta la vida social: Hengel admite que «la última realidad del universo es por sí evolución y progreso». La sociedad es un organismo dinámico que marcha, incesantemente, hacia la escalada infinita del progreso. Un cambio continuo le caracteriza. Cambio de hábitos y costumbres, de técnicas y de acciones que, a su vez, obligan la adopción de nuevas formas estructurales. La superestructura institucional tiene que adaptarse a este anhelo de cambio y de superación. Ningún aspecto de la vida social puede detenerse, y los pueblos paulatinamente y a veces a costa de inmensos sacrificios, van conquistando nuevos niveles de civilización y de cultura, para colocarse a la altura de los tiempos, lo que básicamente diferencia a las naciones es el ritmo de su respectivo avance que requiere programación y técnica.

El Ecuador republicano en siglo y medio de historia turbulenta, a pesar de sus quebrantos internacionales y de los errores de sus gobernantes, ha alcanzado un progreso material y cultural de relativa importancia, progreso que se refleja, entre otros aspectos, en su legislación social que tomó inusitado vigor durante los inicios del siglo XX.

El 27 de septiembre de 1928 se promulga la Ley Orgánica de Hacienda que, en su Título V, trata de los Funcionarios y Empleados Públicos, para regular lo atinente a nombramientos, cauciones, sueldos, viáticos, licencias y responsabilidades. El 30 de octubre de 1959 se publica la Ley de Carrera Administrativa, expedida por el Congreso Nacional, con la finalidad de mejorar la marcha de la Administración Pública, para lo cual establece: la estabilidad de los empleados públicos idóneos, su capacidad técnica y el sistema de selección por méritos.

Posteriormente, el 6 de marzo de 1964, se promulga la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en cuyos considerandos se expresa:

Que para impulsar la transformación 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 del personal civil de las dependencias del Estado, basado en el mérito;

Que es deber inherente al Estado democrático el otorgar iguales oportunidades de ingreso 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 corresponde igual remuneración+.

En el lapso de catorce años, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa ha sido reformada sustancialmente. Su codificación se imponía en forma perentoria para facilitar su aplicación y consulta y, principalmente, como un trabajo propedéutico para emprender con la meditación que requiere los grandes avances legislativos, la elaboración de una nueva Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, necesaria para formar una burocracia diligente y capacitada, que sea factor positivo en el progreso del país.

Es así como el 10 de abril de 1978 se expide la codificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la misma que se publica en Registro Oficial No. 574 del 26 de abril de 1978.

A partir de esta fecha la señalada codificación sufre nuevamente varias reformas, pero no muy trascendentales o de fondo, sino que muchas de ellas, eran de acuerdo a la conveniencia del gobierno de turno; es así como el 1 de octubre del 2003 se expide la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las remuneraciones del Sector Público, publicada en Suplemento de Registro Oficial No. 184 del 6 de octubre del 2003.

La mencionada Ley no fue netamente una iniciativa del Gobierno del Coronel Lucio Gutiérrez, sino que más bien fue una imposición del Fondo Monetario Internacional, para proceder a la firma de un acuerdo y para posteriormente efectuar los desembolsos de un nuevo préstamo para el país.

La aprobación de la presente Ley fue uno de los hechos, más su generis en el Ecuador, ya que el Presidente fue apoyado por los sectores de los trabajadores, indígenas, y campesinos para llegar al poder, y aparentemente esta Ley es contraria a los intereses de los trabajadores y funcionarios del Sector Público; no obstante el Gobierno realiza una alianza en el Congreso Nacional con partidos de derecha para la aprobación de la menciona norma legal.

Esta Ley si bien es cierto trata en alguna medida en ordenar el régimen salarial en el sector público, no se observan reformas de fondo para mejorar el servicio de las instituciones públicas hacia los usuarios, es decir para toda la población del país; que debió ser el principal objetivo de esta nueva Ley.

#### 1.4 Escalas Salariales en el Sector Público Ecuatoriano

El sistema salarial en el Ecuador no ha sido manejado en forma técnica, y cada una de las instituciones públicas valiéndose sea de su autonomía, de coyunturas políticas, por medidas de hecho, o por cualquier otro método, han conseguido mejoras salariales.

Todo esto ocasionó que prácticamente todas las instituciones públicas tengan escalas de sueldos y componentes adicionales diferentes, incluso dentro del propio Gobierno Central existían instituciones que están con la escala de 21 grados, otras con la de 14, e incluso otras con escalas propias.

La escala de 21 grados fue establecida mediante Resolución del CONAREM No. 129, a saber:

**CUADRO No. 01**  
**ESCALA DE SUELDOS DE 21 GRADOS**  
**(EN DOLARES)**

GRADO	SUELDO	REPRENT.	RESIDEN.
1	45.00		
2	45.90		
3	46.80		
4	48.00		
5	49.50		
6	51.00		
7	52.50		
8	54.00		
9	57.00		

10	60.00		
11	63.00		
12	66.00		
13	69.00		
14	72.00		
15	75.00	17.50	17.50
16	78.00	20.00	20.00
17	82.80	22.50	22.50
18	87.50	25.00	25.00
19	102.00	27.50	27.50
20	132.00	30.00	30.00
21	162.00	35.00	35.00

Fuente: Resolución No. 129 del CONAREM

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.

Otras instituciones del Gobierno Central están con la escala de 14 grados, establecida mediante Resolución del CONAREM No. 047, e incluso otras tantas tienen escalas propias. La principal diferencia de esta escala con respecto a la anterior es que parte de un sueldo mínimo de 70 dólares hasta un máximo de 210 dólares, y además se unifican los gastos de representación y residencia en uno solo.

Es necesario aclarar que si bien esta escala es conocida como la de 14 grados, en realidad tiene 15 grados, ya que con Resoluciones Nos. SP-2002-401386 y OSCIDI-2002-039 del 17 y 22 de diciembre del 2002, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional, incorporan a esta escala el grado 15.

Algo importante de señalar es que con la nueva Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de

las Remuneraciones del Sector Público, a partir del 1 de enero del 2004, todas las instituciones del Gobierno Central deben estar sujetas a esta escala, situación que se ha aplicado parcialmente, en razón que para acogerse a esta escala, las instituciones tienen que someterse a una gestión por procesos, la misma que será implementada por la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, sin embargo se amplía el plazo hasta el 30 de junio del 2004, mediante reforma a la Ley en razón que no se pudo cumplir la fecha señalada para implementar la escala de 14 grados, por lo tanto, hasta la presente fecha están en vigencia en varias instituciones la escala de 21 grados u otras.

La escala de sueldos de 14 grados es la siguiente:

**CUADRO No. 02**  
**ESCALA DE SUELDOS DE 14 GRADOS**  
**(EN DOLARES)**

GRADO	SUELDO	REPRESENT.
1	70.00	
2	80.00	
3	85.00	
4	90.00	
5	95.00	
6	100.00	
7	110.00	
8	120.00	35.00
9	130.00	40.00
10	140.00	45.00
11	150.00	50.00



12	170.00	55.00
13	190.00	60.00
14	210.00	70.00
15	350.00	80.00

Fuente: Resolución No. 047 del CONAREM

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.

Además de las escalas citadas, ciertos profesionales disponían de una escala propia, a pesar de pertenecer al Gobierno Central, en razón de que eran escalafonados, la misma que fue establecida mediante Resolución del CONAREM 129, a saber:

**CUADRO No. 03**  
**ESCALA DE SUELDOS DE ESCALAFONADOS**  
**(EN DOLARES)**

GRADO	SUELDO	REPRENT.	RESIDEN.
1	60.00	18.00	18.00
2	67.20	20.16	20.16
3	75.26	22.58	22.58
4	84.30	25.29	25.29
5	94.41	28.32	28.32
6	105.74	31.72	31.72
7	118.43	35.53	35.53
8	132.64	39.79	39.79
9	148.56	44.57	44.57
10	166.38	49.92	49.92
11	186.35	55.91	55.91
12	208.71	62.61	62.61

Fuente: Resolución No. 129 del CONAREM

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.

A más de estas escalas, existen otras dentro del propio Gobierno Central, en razón de que las instituciones y organismos que conforman la Función Legislativa, Judicial, las Entidades Descentralizadas, el IESS, las Empresas Públicas, las Entidades Financieras y los Gobiernos Seccionales, disponen cada una de escalas propias, es por eso que con la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, se pretende corregir este problema y establecer una escala única para todo el Sector Público. No obstante por diferentes motivos varias instituciones se quedaron al margen de la citada Ley, por lo tanto es preciso señalar que continuarán en vigencia las Leyes de Carrera Docente del Magisterio Nacional, de la Función Legislativa, Función Judicial, de Personal de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas e incluso de algunas instituciones descentralizadas, por lo que prácticamente la Unificación Salarial será para el Gobierno Central y más no en las entidades donde existe una clara desproporción salarial, con respecto al común de los servidores públicos. A seguir las escalas de sueldos básicos de algunas de las instituciones mencionadas:

**CUADRO No. 04**  
**ESCALA DE SUELDOS DE OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR**  
**PUBLICO**  
**( EN DOLARES)**

	<b>AUT. PORT.</b>	<b>DEFENSORIA</b>	<b>BANCO</b>
	<b>GUAYAQUIL</b>	<b>DEL PUEBLO</b>	<b>CENTRAL</b>
<b>GRADO</b>	<b>SUELDO</b>	<b>REPRENT.</b>	
1	230	227	351.43
2	290	259	373.95
3	305	292	470.25
4	400	308	837.21
5	500	322	1.195.83
6	800	396	1.982.84
7	850	401	3.179.05
8	880	415	5.327.31
9	900	510	5.189.16
10	1000	594	5.638.37
11	1400	931	5.984.54
12		1.320	

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.

Es importante también conocer la escala de sueldos del Nivel Jerárquico Superior, es decir del Presidente de la República, Vicepresidente los Ministros de Estado, etc., establecida mediante Resolución del CONAREM No. 164 del 28 de febrero del 2003:

**CUADRO NO. 05**  
**ESCALA DE SUELDOS DEL NIVEL JERARQUICO SUPERIOR**  
**(EN DOLARES)**

<b>CATEGORIA</b>	<b>SUELDO BASICO</b>	<b>REPRENT.</b>	<b>RESIDEN.</b>
PRESIDENTE	2.560,00 6.400,00		
VICEPRESIDENTE	2.160,00 5.400,00		
MINISTRO DE ESTADO	1.350,00	675,00	675,00
VICEMINISTRO/SUBSECRETARIO GENERAL	990,00	495,00	495,00
SUBSECRETARIO DE ESTADO/REGIONAL	765,00	360,00	360,00
MÁXIMA AUTORIDAD INSTITUCIONAL AMBITO NACIONAL/REGIONAL (B)	450,00	202,50	202,50
MÁXIMA AUTORIDAD INSTITUCIONAL AMBITO NACIONAL/REGIONAL (A)	360,00	162,00	162,00

Fuente: Resolución No. 164 del CONAREM

Elaboración: Ing, Horacio Ayala F.

## CAPITULO II

### EL REGIMEN SALARIAL EN EL ECUADOR

#### **2 REGIMEN SALARIAL EN EL SECTOR PUBLICO**

##### **2.1 Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA)**

La Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, se publicó en Suplemento de Registro Oficial No. 184 del 6 de octubre del 2003, fue promulgada por presiones del Fondo Monetario Internacional, y no como una iniciativa del Gobierno o algún sector del Congreso Nacional, es por eso que apenas fue publicada se presentó una serie de reformas, las mismas que fueron acogidas y entre las principales fue la ampliación del tiempo para la culminación del proceso de homologación hasta el año 2009<sup>4</sup>.

La presente Ley dentro de sus considerandos señala ciertos aspectos importantes, que merecen ser resaltados, ya que son los lineamientos que guían al ejecutivo con esta Ley, ~~en~~ el artículo 124 de la Constitución Política de la República, en su inciso tercero, preceptúa de manera obligatoria que las remuneraciones que perciban los servidores públicos serán proporcionales a sus funciones, eficiencia y

---

<sup>4</sup> Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, aprobada por el Congreso Nacional el 15 de enero del 2004.

responsabilidades. Del mismo modo el ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exige capacidad, honestidad y eficacia; por lo que no hay dignatario, autoridad, funcionario ni servidor exento de responsabilidades en el desempeño de su cargo, puesto o función;

Pero también es importante analizar el Objetivo, los Principios y el Ámbito de la presente Ley, para tener un panorama claro de lo que se puede alcanzar con la Ley Orgánica.

El objetivo de la Ley Orgánica es propender al desarrollo profesional y personal de los servidores públicos a fin de mejorar la eficiencia, eficacia y productividad del Estado con la implantación de un sistema técnico de administración de los recursos humanos; así como unificar y homologar los ingresos que perciben los dignatarios, autoridades, funcionarios, trabajadores y servidores de los organismos y entidades del sector público, con el propósito de racionalizar y transparentar los sistemas de pago y lograr competitividad en la prestación de los servicios públicos.

La presente Ley Orgánica se sustenta en los principios de unidad, transparencia, igualdad, equidad, lealtad, racionalidad, descentralización y desconcentración, productividad, eficiencia, competitividad y responsabilidad; es importante resaltar que todo ecuatoriano por principio constitucional debe ser tratado de forma igualitaria y equitativa, por lo que al tener diferentes escalas salariales, se incumplía con el principio de igual trabajo igual remuneración.

La Ley Orgánica y sus reformas contienen disposiciones que derogan beneficios adquiridos por los servidores públicos a través del tiempo, conquistas que los gremios habían alcanzado como una

respuesta al caótico sistema remunerativo administrado mediante la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa anterior, la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos y su Reglamento, así como las resoluciones emanadas de organismos que como el Consejo Nacional de Remuneraciones (CONAREM) consiguieron agudizar la problemática remunerativa en el Sector Público.

Dentro del Ámbito, las disposiciones de la presente Ley son de aplicación obligatoria en todas las instituciones, entidades y organismos del Estado. Además son aplicables a las corporaciones, fundaciones, empresas, compañías y en general sociedades en las cuales las instituciones del Estado tengan mayoría de acciones o un aporte total o parcial de capital o bienes de su propiedad al menos en un cincuenta por ciento, si bien es cierto aparentemente la Norma cubriría a todos los servidores públicos, sin embargo en la práctica esto no se cumple, ya que varias instituciones y organismos están exentos de su cumplimiento especialmente en el ámbito salarial.

Efectivamente en el segundo libro de la mencionada Ley establece las disposiciones orientadas a la unificación y posterior homologación de las remuneraciones en el sector público; sin embargo se exceptúan del ámbito de la LOSCCA a los funcionarios sujetos a las Leyes de Carrera Docente del Magisterio Nacional, de la Función Legislativa, Función Judicial con lo que se dejó abierta la posibilidad de que con el tiempo se vayan añadiendo instituciones que bajo el título de entes autónomos o empresas consigan la separación del ámbito del sector público ecuatoriano, circunstancia que se ha cumplido, pues a los tres meses de expedida la ley, se la modifica y precisamente se incorporan dentro de las excepciones a otras instituciones como el Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Cuerpo de la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas, y funcionarios del Servicio Exterior que se encuentren en

funciones fuera del país, entidades y servidores públicos que consecuentemente se registrarán por sus propios sistemas de administración de los recursos humanos y de remuneraciones.

Entre las entidades y organismos que se encuentran fuera del alcance la unificación de remuneraciones y homologación se encuentran las Fuerzas Armadas en cuyo orgánico de personal se registran alrededor de 66.193 efectivos con rango militar, el magisterio nacional sujeto a las disposiciones de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional con 112.578 docentes a nivel nacional, aproximadamente, la Policía Nacional con 36.907, entre las de mayor significación, y otras con una nómina inferior como la Función Legislativa con 1.683, la Función Judicial con 4.914, el Tribunal Constitucional, el Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas y funcionarios del Servicio Exterior que se encuentren en funciones fuera del país, con lo que el ámbito prácticamente se circunscribe a los Ministerios del Gobierno Central cuya nómina alcanzaría aproximadamente a unos 84.050 funcionarios<sup>5</sup>.

A continuación un análisis en resumen de los aspectos fundamentales de la Ley, los mismos que serán analizados y abordados en las siguientes páginas:

- Se aplica solamente a un 24% de los empleados públicos, en total unos 84.050 de los 345.000 burócratas de todo el Sector Público.
- No están amparados por esta Ley es decir, son excluidos del servicio civil los siguientes:
  - a) Los dignatarios o autoridades elegidos por votación popular;

---

<sup>5</sup> Información obtenida de la Subsecretaría de Presupuestos, Ministerio de Economía y Finanzas.



- b) Los funcionarios elegidos o nombrados, conforme la Constitución Política de la República y leyes correspondientes, por el Congreso Nacional o por el Presidente de la República;
- c) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que se rigen por sus propias leyes;
- d) Los dignatarios, autoridades o miembros de los cuerpos colegiados o de las corporaciones a cuyo cargo corre el gobierno de las instituciones del Estado;
- e) Los funcionarios y servidores de la Función Legislativa que se rigen por su propia Ley;
- f) Los funcionarios y servidores de la Función Judicial, el Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas y funcionarios del Servicio Exterior que se encuentren en funciones fuera del país, que se regirán por sus propias Leyes;
- g) Los trabajadores de las instituciones del Estado que se rigen por el Código del Trabajo; y,
- h) El personal sujeto a las Leyes de Carrera Docente del Magisterio Nacional

- Se tipifica el nepotismo como los parientes y cónyuges o unión libre, que trabajan en una misma institución, en la misma función del Estado y en el mismo cantón.
- Hay 23 causales de destitución, entre ellos la falta de cortesía, el desempeño indigno del cargo, el resolver asuntos de interés personal o de parientes, cohecho, tomar licor, injuriar a jefes o compañeros y el ordenar la participación en actos de respaldo político.
- Se crea la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y de Remuneraciones del Sector Público, adscrita a la presidencia de la República.
- Dispone la unificación del salario, dividiendo para doce la suma de todos los ingresos anuales, a excepción del Décimo Tercero y Cuarto sueldo. Hasta el 30 de junio del 2004 deberá implementarse en las Instituciones del Estado que corresponda, la Escala de Remuneraciones vigente de 14 grados dictada por la SENRES.
- A partir de la expedición que se publicarán en el Registro Oficial de la Resolución de la SENRES que contenga la Escala Nacional de Remuneraciones Mensuales Unificadas quedarán sin efecto todas las escalas de remuneraciones, salarios o ingresos en general que hasta esa fecha hayan regido para la determinación de las remuneraciones de los servidores de las entidades y organismos contempladas en el artículo 102 de esta Ley.

- La homologación se realizará a partir del 1 de enero del 2005 y deberá completarse hasta el 2009, según la última reforma.
- Ningún servidor podrá ganar lo mismo o más que el Presidente de la República.
- Se establece un máximo de 30.000 dólares americanos por concepto de indemnización de empleados.
- Aumento de indemnizaciones y nuevos puestos están sujetos a lo que dicte el Ministerio de Economía y Finanzas, según disponibilidades financieras y presupuestarias.

Como se puede apreciar la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, no cubre a la totalidad de los servidores públicos, sino básicamente al Gobierno Central, lo que generalmente ya ocurría con las anteriores leyes de Servicio Civil, por lo que se vislumbra un poco efecto en mejorar la eficiencia y calidad de los servicios públicos e incluso en disminuir o controlar el gasto en materia salarial.

## 2.2 El Proceso de Unificación Salarial

El Sistema Nacional de Remuneraciones de los servidores públicos, que fue administrado por la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional OSCIDI, así como las resoluciones del Consejo Nacional de Remuneraciones CONAREM, contribuyeron al caos en las remuneraciones de los servidores del Estado, la LOSCCA aprobada en octubre del 2003, aspira corregir las inconsistencias mediante la aplicación de un sistema de unificación salarial, en el que se procede a la sumatoria de los ingresos que perciben los dignatarios, autoridades, funcionarios, servidores y trabajadores de los organismos y entidades del sector público; o lo que equivale a decir que se suma todo lo que el trabajador percibe en el año dividido para doce, excepto el décimo tercero y décimo cuarto sueldos, como se lo puede apreciar en el Cuadro No. 06.

Generalmente se ha mostrado el sueldo básico como indicador de la remuneración de un burócrata. No obstante, como se aprecia en el Cuadro No. 06, la remuneración total (el real costo para el Estado), de un servidor ubicado en el grado 1, representa 4,8 veces el sueldo básico. La misma alcanza, en el caso del ejemplo, el valor mensual de 338 dólares y 4.060 dólares en el año, es superior al ingreso anual por habitante de 2.130 dólares. Un empleado privado de una empresa pequeña de similar jerarquía al grado 1 del sector público, recibe una remuneración mensual de alrededor de 200 dólares y de 2.400 al año.

**CUADRO No. 06**  
**REMUNERACIÓN DE UN SERVIDOR DE UN MINISTERIO**  
**GRADO 1 EN LA ESCALA DE 14 GRADOS**

CONCEPTO	MENSUAL	ANUAL
Básico	70,00	840,00
Subsidio de antigüedad (1)	38,63	463,56
Bonif. X responsabilidad	14,00	168,00
Bono comisariato	80,00	960,00
Décimosexto sueldo	4,00	48,00
Décimoquinto sueldo	0,17	2,04
Bono título académico	7,00	84,00
Gasto representación(2)	0,00	0,00
Bono profesional(3)	0,00	0,00
Bonificación trimestral	10,55	126,60
Bonificación trimestral	10,55	126,60
Bonificación trimestral	10,55	126,60
Bonificación trimestral	10,55	126,60
Costo de vida	12,00	144,00
Subsidio educación	3,36	40,32
Refrigerio	20,00	240,00
Estímulo pecuniario	0,33	3,96
Subsidio familiar(4)	3,00	36,00
Bono anual	8,33	99,96
<b>REMUNERACION UNIFICADA</b>	<b>303,02</b>	<b>3636,24</b>
Aporte Patronal	6,41	76,92
Fondo de reserva	5,83	69,96
Décimo tercero sueldo	12,97	155,64
Décimo cuarto sueldo	10,15	121,80
<b>TOTAL</b>	<b>338,38</b>	<b>4060,56</b>

Notas:

(1) Para el ejemplo se considera 15 años de servicio

(2) Desde el grado 8 se recibe Gastos de Representación de \$ 35 hasta \$70 mensuales

(3) \$80 mensuales de bono

(4) Se considera 3 cargas familiares

Fuente: Distributivo de sueldos, Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.

Es por eso que es necesario analizar el proceso que se debe llevar a cabo en el país para la Unificación Salarial en el Sector Público.

En primer lugar analizaremos la base legal, la misma que estaba respaldada por la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, que en su Disposición Transitoria Novena, señala que ~~las~~ las disposiciones laborales constantes en la presente Ley se aplicarán exclusivamente para el sector privado; para los trabajadores del sector público y respecto a remuneraciones y sus componentes, se mantendrán las actuales disposiciones legales en la forma establecida en la Ley, hasta tanto el Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM), resuelva la unificación de los componentes remunerativos y emita las políticas, aumentos y fijación de escalas remunerativas y cualquier otra regulación relacionada con estos conceptos+.

En el sector privado a partir de la publicación de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, se incorporan y unificaron a las remuneraciones que venían percibiendo los trabajadores de ese sector, los valores correspondientes al décimo quinto sueldo mensualizado y décimo sexto en virtud de lo cual dichos componentes ya no se pagan en el citado sector.

Los componentes salariales denominados Bonificación Complementaria y Compensación por el Incremento del Costo de Vida, que ascienden a US\$ 40 mensuales, para el indicado sector, se están fusionando al sueldo básico unificado a partir del 2001, hasta el 2005, en un valor de 8 dólares mensuales cada año; conceptos remunerativos que permanecerán congelados mientras se produce su unificación total, encontrándose por lo tanto prohibido su incremento o revisión, como se lo indica en el Cuadro No. 07.

**CUADRO No. 07**  
**PROCESO DE INCORPORACIÓN DE LOS COMPONENTES**  
**SALARIALES**  
**TRABAJADORES EN GENERAL SUJETOS AL CODIGO DEL**  
**TRABAJO EN EL SECTOR PRIVADO ECUATORIANO**  
**(EN DOLARES)**

<b>A PARTIR DEL 1 DE:</b>	<b>VALOR INCORPORARSE</b>	<b>A</b>	<b>REMANENTE DE COMPONENTES SALRIALES EN PROCESO DE INCORPORACIÓN</b>
2001	8.00		32.00
2002	8.00		24.00
2003	8.00		16.00
2004	8.00		8.00
2005	8.00		

Fuente: Artículo 94 de la Ley de Transformación Económica del Ecuador.

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.

Con la LOSCCA para la unificación se fusionaron todos los conceptos o componentes remunerativos, con excepción del décimo tercero, décimo cuarto sueldo y aquellos pagos que son ocasionales o circunstanciales como viáticos, dietas, subrogaciones, encargos, pero con la visión de que sea para todos los funcionarios, servidores y trabajadores de las instituciones del Estado, independientemente de la norma legal que estén amparados.

Las normas que regulan y/o regulaban a los funcionarios del Sector Público son las siguientes:

- Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa
- Código del Trabajo
- Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional
- Ley Orgánica del Servicio Exterior
- Ley Orgánica de la Función Judicial
- Ley de Carrera Administrativa de la Función Legislativa
- Ley de Personal de las Fuerzas Armadas
- Ley de Personal de la Policía Nacional
- Ley de Escalafón y Sueldos de Economistas, Abogados, Administradores, Arquitectos, Periodistas, Ingenieros Civiles, Ingenieros Geólogos, Médicos, Ingenieros Químicos.
- Código del Trabajo.
- Otras

▪ **Lineamientos Generales que Sirvieron para Efectuar la Unificación Salarial en el Sector Público**

La unificación salarial debió aplicarse para todo el sector público ecuatoriano, a fin de que se mantenga la misma connotación y cobertura que la aplicada en el sector privado desde el año 2001, no obstante, se puede apreciar que varias instituciones y sectores quedaron al margen de la citada unificación y prácticamente se la aplicará únicamente al Gobierno Central.



La unificación salarial se sustentó en una condición de uniformidad, es decir, que todos los servidores o trabajadores del sector público deben acceder a los mismos beneficios unificados.

La Unificación Salarial debe ser sostenible en el tiempo, es decir, que a futuro no se vuelvan a considerar conceptos remunerativos que ya han sido eliminados.

El proceso de Unificación Salarial debe reunir las condiciones favorables que permitan que su implantación y vigencia sea inmediata y permanente, por lo tanto debe evitarse que sigan exceptuándose otras instituciones del ámbito de esta Ley.

▪ **Componentes que se Unificaron de los Ingresos del Servidor Público**

La remuneración de los servidores públicos a más del sueldo básico comprendía (o comprenden todavía en ciertos casos ya que la totalidad de las instituciones del sector público no se han sujetado a la LOSCCA), una serie de componentes adicionales, los mismos que se detallan a continuación:

<b>CONCEPTO</b>	<b>REGIMEN</b>
- Sueldo Básico	Servicio Civil
- Subsidio por años de Servicio	Servicio Civil
- Subsidio por Circunstancias Geográficas	Servicio Civil
- Bonificación por Responsabilidad	Servicio Civil
- Decimotercer sueldo	Todos los Regímenes
- Decimocuarto sueldo	Todos los Regímenes
- Decimoquinto sueldo	Todos los Regímenes

- Decimosexto sueldo	Todos los Regímenes
- Bonificación Complementaria	Código del Trabajo
- Bonificación por Títulos Académicos, Especialización y Capacitación Adicional	Servicio Civil
- Gastos de Representación	Servicio Civil
- Sobresueldos	Todos los Regímenes
- Estímulo Pecuniario	Todos los Regímenes
- Bonificación de Aniversario	Servicio Civil y Código del Trabajo
- Aguinaldo Navideño	Código del Trabajo
- Bonificación Mensual Galápagos	Todos los Regímenes Galápagos
- 75% Adicional Régimen Especial Galápagos	Todos los Regímenes Galápagos
-30% Remuneración Suplementaria Galápagos	Todos los Regímenes Galápagos
- Bonificación Odontológica	Servicio Civil
- Bonificación Médica	Servicio Civil
- Bonificación por el día del Médico	Servicio Civil
- Bonificación por el día Mundial de la Salud	Servicio Civil
- Bonificación Enfermeras	Servicio Civil
- Bonificación Económica Anual	Servicio Civil
- Gastos de Residencia	Servicio Civil
- Compensación por Costo de Vida	Todos los Regímenes
- Compensación por transporte	Todos los Regímenes
- Compensación en el Exterior	Servicio Exterior
- Refrigerio	Todos los Regímenes
- Comisariato	Todos los Regímenes
- Subsidio por Cargas Familiares	Todos los Regímenes
- Subsidio de Educación	Todos los Regímenes
- Subsidio por Maternidad	Código del Trabajo

- Subsidio por Fallecimiento	Código del Trabajo
- Subsidio por Guardería	Código del Trabajo
- Subsidio por Vacaciones	Código del Trabajo
-Estímulo Económico por Años de Servicio	Todos los Regímenes
-Horas Extraordinarias y Suplementarias	Servicio Civil y Código del Trabajo
- Dietas	Servicio Civil
- Aportes al IESS	Todos los Regímenes
- Fondos de Reserva	Todos los Regímenes

Para efectuar la unificación salarial es importante la agrupación de los componentes de los ingresos de los servidores y trabajadores del sector público en tres categorías, a saber:

- Conceptos relacionados con el puesto
- Conceptos relacionados con la persona
- Conceptos de carácter general

Los conceptos relacionados con el puesto, son aquellos que se pagaban y/o pagan independientemente de la persona que lo ocupe y son los siguientes:

- Sueldo Básico	Servicio Civil
- Subsidio por Circunstancias Geográficas	Servicio Civil
- Bonificación Complementaria	Código del Trabajo
- Gastos de Representación	Servicio Civil
- Bonificación de Aniversario	Servicio Civil y Código

	del Trabajo
- Aguinaldo Navideño	Código del Trabajo
- Bonificación Mensual Galápagos	Todos los Regímenes Galápagos
- 75% Adicional Régimen Especial Galápagos	Todos los Regímenes Galápagos
-30% Remuneración Suplementaria Galápagos	Todos los Regímenes Galápagos
- Gastos de Residencia	Servicio Civil
- Compensación en el Exterior	Servicio Exterior

Los conceptos referidos a la persona, son aquellos que se pagaban y/o pagan por los méritos individuales, es decir, que son variables y dependen de los justificativos que se presenten para conseguirlos, y estos son los siguientes:

- Subsidio por años de Servicio	Servicio Civil
- Bonificación por Títulos Académicos, Especialización y Capacitación Adicional	Servicio Civil
- Bonificación Odontológica	Servicio Civil
- Bonificación Médica	Servicio Civil
- Bonificación por el día del Médico	Servicio Civil
- Bonificación por el día Mundial de la Salud	Servicio Civil
- Bonificación Enfermeras	Servicio Civil

Los conceptos que son de aplicación general se pagaban y/o pagan sin considerar el titular del puesto , ni el cargo que ocupa, y son los siguientes:

- Sueldo Básico	Servicio Civil
- Bonificación por Responsabilidad	Servicio Civil
- Decimotercer sueldo	Todos los Regímenes
- Decimocuarto sueldo	Todos los Regímenes
- Decimoquinto sueldo	Todos los Regímenes
- Decimosexto sueldo	Todos los Regímenes
- Bonificación Complementaria	Código del Trabajo
- Sobresueldos	Todos los Regímenes
- Estímulo Pecuniario	Todos los Regímenes
- Bonificación de Aniversario	Servicio Civil y Código del Trabajo
- Aguinaldo Navideño	Código del Trabajo
- Compensación por Costo de Vida	Todos los Regímenes
- Compensación por transporte	Todos los Regímenes
- Compensación en el Exterior	Servicio Exterior
- Refrigerio	Todos los Regímenes
- Comisariato	Todos los Regímenes
- Subsidio por Cargas Familiares	Todos los Regímenes
- Subsidio de Educación	Todos los Regímenes
- Subsidio por Maternidad	Código del Trabajo
- Subsidio por Fallecimiento	Código del Trabajo
- Subsidio por Guardería	Código del Trabajo
- Subsidio por Vacaciones	Código del Trabajo
-Estímulo Económico por Años de Servicio	Todos los Regímenes
-Horas Extraordinarias y Suplementarias	Servicio Civil y Código del Trabajo
- Dietas	Servicio Civil



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

De lo anteriormente señalado se observa que la diversidad de elementos que conforman el sistema de pago de los servidores y trabajadores públicos, así como su estructuración y vigencia resulta realmente complicada y compleja, por lo que se advierte que al no cobijar a todo el sector público la unificación, se continuará con los mismos problemas de siempre y principalmente con abusos y excesos de ciertas instituciones.

### 2.3 Escalafones Profesionales

En nuestro país existen diez leyes de Escalafón Profesional, las mismas que tiene como finalidad la defensa profesional y brindar un sistema de carrera para sus miembros, a continuación se mencionará los distintos escalafones profesionales:

- Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional
- Ley de Federación de Abogados y Doctores en Jurisprudencia del Ecuador
- Ley de Escalafón y Sueldos de la Economistas y Doctores en Economía
- Ley de Escalafón de los Administradores Profesionales
- Ley de Escalafón de los Ingenieros Civiles
- Ley de Escalafón de los Médicos
- Ley de Escalafón de los Ingenieros Químicos
- Ley de Escalafón de los Periodistas
- Ley de Escalafón de los Ingenieros Geólogos
- Ley de Escalafón de los Arquitectos

Las señaladas leyes aparecieron como respuesta a que en el Sector Público, los puestos profesionales eran ocupados por cualquier persona, reúna o no los requisitos, por lo que surgió la necesidad de diferenciarse remunerativamente por parte de los profesionales con respecto a los demás funcionarios públicos, no obstante con la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, de derogan todas las Leyes Escalafonarias, pero exclusivamente las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con el régimen de remuneraciones; en todo lo demás, se esta a lo prescrito en las mismas. Se exceptúa

únicamente a las Leyes de Carrera Docente del Magisterio Nacional, de la Función Legislativa, Función Judicial, de Personal de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas del país.

Como podemos apreciar se derogan las normas remunerativas de las Leyes de Escalafón Profesional, a excepción de unas cuantas, por lo que llama mucho la atención que se margine a unos profesionales de otros.

La fuerza pública es decir Fuerzas Armadas y Policía Nacional disponen de sus propias leyes, las mismas que les brinda un sistema de carrera y desarrollo profesional así como también establece la escala de sueldos para sus integrantes, por lo que podrían ser consideradas como leyes escalafonarias; las mismas son:

- Ley de Personal de las Fuerzas Armadas
- Ley de Personal de la Policía Nacional

La Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, señala a la Carrera Administrativa como el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a elevar el nivel de eficiencia de la Administración Pública y garantizar la estabilidad y promoción de los servidores públicos sobre la base del sistema de mérito; la misma que se establece con el fin de obtener eficiencia en la función pública, mediante la implantación del sistema de méritos y oposición que garantice la estabilidad de los servidores idóneos. Conforme lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 124 de la Constitución Política de la República, el régimen de libre nombramiento y remoción tendrá carácter de excepción.





*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

De idéntica manera que la anterior Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la Carrera Administrativa solo se preocupa de la estabilidad de los funcionarios y de algunos requisitos, sin embargo no se implanta realmente un sistema de carrera que permita a un profesional de acuerdo a sus méritos o deméritos continuar o ser separados de las instituciones públicas, de igual manera no se señala las condiciones para escalar posiciones y desarrollarse profesionalmente, por lo tanto, lo que en algo garantizaban las diferentes leyes de escalafón profesional, ahora se regresa a la misma circunstancia que sirvieron de base para la creación de las mismas.

## 2.4 Código del Trabajo

El Derecho del Trabajo en el Ecuador, arranca a finales de la década de los años 30, específicamente en el año 1937, cuando previo a la promulgación y vigencia del Código del Trabajo por parte del General Enríquez Gallo el 17 de noviembre de 1938, se promulgan varios Decretos, tendientes a afianzar y mejorar la situación jurídica de los trabajadores.

Si bien es cierto el Código del Trabajo es una norma esencial, pero en la actualidad muchos sectores de la sociedad, especialmente empresariales e industriales opinan que es demasiado paternalista, por lo que piden su reforma, para que exista un equilibrio en las relaciones laborales, y sea un instrumento que fomente el trabajo, la producción y el desarrollo del país.

Es importante abordar este tema, ya que muchos servidores públicos están amparados por el Código del Trabajo y la contratación colectiva.

El numeral 9 del artículo 35 de la Constitución Política de la República del Ecuador, establece que las relaciones de las instituciones comprendidas en los numerales 1, 2, 3 y 4, del Art. 118 y de las personas jurídicas creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal, con sus servidores, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública, salvo las de los obreros, que se regirán por el derecho del trabajo.

Cuando las instituciones del Estado ejerzan actividades que no puedan delegar al sector privado, ni éste pueda asumir libremente, las relaciones con sus servidores, se regularán por el derecho

administrativo, con excepción de las relacionadas con los obreros, que estarán amparadas por el derecho del trabajo.

Para las actividades ejercidas por las instituciones del Estado y que pueden ser asumidas por delegación total o parcial por el sector privado, las relaciones con los trabajadores se regularán por el derecho del trabajo, con excepción de las funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o equivalentes, las cuales estarán sujetas al derecho administrativo.

En base al artículo citado anteriormente, muchos servidores públicos están sujetos al Código del Trabajo y no únicamente obreros; en muchas instituciones especialmente Empresas Públicas casi todos los servidores indistintamente que sean funcionarios y obreros, se sujetan a este Código, y concomitantemente a esto se amparan en la contratación colectiva, lo que ha originado los llamados sueldos e indemnizaciones doradas, así como también conquistas de toda índole que van desde puestos hereditarios hasta seguros médicos en el extranjero, lo que no se compadecen de la realidad económica por la que atraviesa el país y el común de los ciudadanos.

Sin embargo, como se anotó en párrafos anteriores la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, mantiene fuera de su ámbito a los empleados públicos que se rigen por el Código del Trabajo, dejando a un lado precisamente instituciones donde existe mayor desorden salarial, ya que superan con creces el número de conceptos remunerativos que los funcionarios sujetos al Servicio Civil.



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Justamente la mayoría de paralizaciones y huelgas que se producen en el país son originadas en esas instituciones, y motivadas por incrementos salariales.

## 2.5 El Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público

Con una Ley sui géneris que contenía aspectos tributarios, arancelarios, laborales y otros, se crea el Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM).

Es así como con la promulgación la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, publicada en Suplemento de Registro Oficial No. 181 del 30 de abril de 1999, se crea al citado organismo, como un esfuerzo para controlar ciertos excesos salariales de algunas instituciones públicas, y también para regular de alguna manera el sistema remunerativo imperante en el país.

El Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público, estaba formado por el Ministro de Economía y Finanzas quien lo presidía, el Ministro de Trabajo y Recursos Humanos, un miembro designado por el colegio electoral de los trabajadores, empleados y maestros, y actuaba como Secretaría permanente del CONAREM, la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional.

Las atribuciones del Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público eran:

- a) Determinar las políticas salariales a aplicarse en las instituciones del Estado, sea que la relación de éstas con sus funcionarios, empleados o trabajadores se hallen regulados por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, otras leyes especiales que regulan la relación de servicio o el Código del Trabajo. El Magisterio y demás sectores que estén amparados por leyes de escalafón, mantendrán esa modalidad, sin perjuicio de otros beneficios de carácter

general que emanen de las decisiones del Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público;

- b) Establecer mediante resoluciones de carácter obligatorio para todas las instituciones del Estado, las normas relativas al control de la masa salarial y la regulación de su incremento;
- c) Determinar los montos máximos que se asignarán para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales, que se pacten en los contratos colectivos y actas transaccionales; y,
- d) Determinar el régimen de las jubilaciones patronales especiales de los trabajadores sujetos al Código del Trabajo, y de las que concedan las instituciones del Estado a favor, de sus servidores que se retiren.

En la Disposición Transitoria Octava de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, establece que el Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público iniciará sus funciones inmediatamente de promulgada la Ley y procederá a estructurar los procesos de cambio del sistema de remuneraciones de las instituciones del Estado, de suerte que en un plazo no mayor de tres años se cuente con el Sistema Nacional Remuneraciones del Sector Público en el cual ningún funcionario, empleado u obrero tenga una remuneración mayor al del Presidente de la República.

La señalada disposición se quedó solo en buenas intenciones, ya que el CONAREM no pudo cumplir el plazo de tres años (2002) para estructurar los procesos de cambio del sistema de remuneraciones. De idéntica manera que en esfuerzos anteriores el ámbito de competencia

del Consejo se fue limitando solo al Gobierno Central, ya que las instituciones mediante pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado, poco a poco iban retirándose del control del CONAREM, y por lo tanto el incremento de la masa salarial en dichas instituciones eran de acuerdo al buen criterio de sus máximas autoridades.

Algo muy importante de destacar es que, en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, en su Título III del Libro II considera como Organismos de gestión, regulación y control de las remuneraciones, únicamente a la SENRES, al Ministerio de Economía y Finanzas, al Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, y a la Contraloría General del Estado, y se omite al Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público, no obstante, con Proyecto de Reforma No. 24-217 del 16 de diciembre del 2003, el ejecutivo envía al Congreso Nacional dicho proyecto económico urgente, que entre sus reformas consta la inclusión del CONAREM en el artículo 135 del Título III de la mencionada Ley Orgánica.

Pero dicho pedido de reforma no se consolida y desaparece definitivamente el CONAREM y todas sus atribuciones pasan a la SENRES y al Ministerio de Economía y Finanzas.

## **2.6 La Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES)**

La Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público SENRES, es el resultado de varias instituciones anteriores, como la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional, la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo y la Dirección Nacional de Personal las mismas que han realizado prácticamente la misma función, cual es, la administración de los recursos humanos en el sector público, no obstante han ido perdiendo su ámbito de acción, ya que varias instituciones se hicieron autónomas o descentralizadas y por lo tanto se rigen ellas mismas, en cuestión de recursos humanos, pero sobre todo en aspectos remunerativos.

La SENRES nace con la promulgación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, publicada en Suplemento de Registro Oficial No. 184 del 6 de octubre del 2003 y entre las principales competencias según el artículo 55 podemos citar las siguientes:

- a) Ejercer la rectoría de la administración del desarrollo institucional y de recursos humanos del sector público;
- b) Proponer las políticas de Estado y de Gobierno relacionadas con la administración de desarrollo institucional de recursos humanos del Sector Público;
- c) Emitir normas e instrumentos de desarrollo administrativo sobre diseño, reforma e implementación de estructuras organizacionales por procesos y recursos humanos, mediante resoluciones que



serán publicadas en el Registro Oficial a aplicarse en las instituciones, organismos y dependencias del Sector Público;

- d) Evaluar y controlar la aplicación de las políticas, normas e instrumentos de desarrollo administrativo, antes referidos;
- e) Remitir estudios técnicos relacionados a la gestión de remuneraciones del Sector Público;
- f) Administrar el sistema nacional de información de desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones de los servidores y trabajadores del sector público;
- g) Determinar, evaluar y controlar la aplicación de las políticas y normas remunerativas del sector público, así como establecer mediante resoluciones de carácter obligatorio para todas las instituciones públicas reguladas por esta Ley, el cumplimiento de dichas políticas;
- h) Preparar y expedir los reglamentos de aplicación general de Gestión Organizacional por Procesos y de Recursos Humanos;
- i) Establecer los programas de capacitación generales que deberán ejecutar las respectivas unidades competentes dentro de cada unidad u organismo del Estado y coordinar los programas específicos de cada una de tales entidades, los mismos que se formularán de acuerdo a la naturaleza de sus funciones;
- j) Determinar los montos máximos obligatorios que se asignarán para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios

económicos y sociales, que se pacten en los contratos colectivos y actas transaccionales; y,

k) Las demás que le asigne la Ley.

En las instituciones, entidades y organismos del sector público, el porcentaje de incremento de las remuneraciones y cualquier otro beneficio que cause un egreso de un ejercicio a otro, como máximo, será el que, previo informe favorable del Ministerio de Economía y Finanzas respecto de la disponibilidad económica, determine la SENRES.

Como podemos observar se han incrementado sustancialmente las competencias para la SENRES, lo importante es que esta Secretaría realmente realice un trabajo encaminado a resolver las grandes desigualdades salariales y a ordenar la administración de los recursos humanos del Sector Público, para mejorar la gestión del estado, y así convertirse en un puntal de apoyo para el desarrollo del país.

## CAPITULO III

### **AFECCIÓN DE LA UNIFICACIÓN Y HOMOLOGACIÓN SALARIAL EN EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO**

#### **3. IMPACTO DE LA UNIFICACIÓN SALARIAL EN EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO**

##### **3.1 Aspectos Generales**

En el Capítulo II se mencionó que el Gobierno Nacional envió al Congreso Nacional el Proyecto de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, instrumento jurídico que se encuentra en vigencia a raíz de su publicación en el suplemento del Registro Oficial No. 184 de 6 de octubre del 2003; y sus reformas constan en la respectiva Ley Orgánica Reformativa, aprobada por el Congreso Nacional el 15 de enero del 2004.

La Ley Orgánica y sus reformas contienen disposiciones que derogan beneficios adquiridos por un cierto grupo de servidores públicos a través del tiempo, y los sujeta a una escala única y unificada de remuneraciones.

El Segundo Libro de la mencionada Ley establece las disposiciones orientadas a la unificación y posterior homologación de las remuneraciones en el sector público; sin embargo se determinan algunas excepciones con lo que se dejó abierta la posibilidad de que en el tiempo se vayan añadiendo más instituciones que bajo cualquier



Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

pretexto o artificio jurídico consigan la separación del ámbito de la LOSCA y la SENRES, circunstancia que se está dando paulatinamente.

Entre las entidades y organismos que se encuentran fuera del alcance la unificación de remuneraciones y homologación salarial, se puede citar a las Fuerzas Armadas, Magisterio Nacional, Policía Nacional, entre las de mayor significación, y otras con una nómina inferior como la Función Legislativa, la Función Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas, ciertos funcionarios del Servicio Exterior, con lo que el ámbito prácticamente se circunscribe a los ministerios y sus entidades adscritas<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Documento de la Subsecretaría de Presupuestos del Ministerio de Economía y Finanzas

### 3.2 Cobertura de la Unificación y Homologación Salarial

Para realizar un análisis de la afectación del Régimen Salarial en el Presupuesto, es necesario precisar que a pesar de que se le denomina Presupuesto General del Estado, éste corresponde básicamente al Presupuesto del Gobierno Central, ya que no existe un presupuesto consolidado incluyendo a todas y cada una de las instituciones del Estado.

En primer lugar es importante realizar un análisis del verdadero número de funcionarios del Estado que afecta o están inmersos en la unificación salarial establecida en la LOSCCA, así podemos apreciar en el Cuadro No. 08 que los resúmenes de recursos humanos de las instituciones del Gobierno Central experimentan un crecimiento, ya que en el año 2003 se han incrementado en 7.077 servidores, advirtiéndose que el incremento de los efectivos policiales es el que causa mayor incidencia, frente a las cifras registradas en el año 2002.

En el año 2004 con relación al 2003, el incremento del personal es del orden de 13.350 servidores, de los cuales en el Sector Defensa Nacional se encuentran 9.936, mientras el sector Asuntos Internos en el que se registra a la Policía Nacional se han incrementado 3.257 efectivos.

Por lo señalado se establece que las nóminas institucionales han crecido el número de efectivos, de manera preferente en los sectores de la Defensa Nacional y de Asuntos Internos, tendencia que de manera inercial se refleja en el Gobierno Central.

## Cuadro No. 08

### SERVIDORES PUBLICOS DEL GOBIERNO CENTRAL POR SECTORES

SECTOR	NUMERO DE SERVIDORES		
	2002	2003	2004
SECTOR LEGISLATIVO	1.669	1.669	1.683
SECTOR JURISDICCIONAL	4.633	4.631	4.914
SECTOR ADMINISTRATIVO	411	389	392
SECTOR MEDIO AMBIENTE	647	299	650
SECTOR ASUNTOS INTERNOS	33.379	40.590	43.857
<b>POLICIAS *</b>	<b>26.008</b>	<b>33.303</b>	<b>36.907</b>
SECTOR DEFENSA NACIONAL	56.517	56.581	66.517
<b>MILITARES *</b>	<b>56.193</b>	<b>56.193</b>	<b>66.193</b>
SECTOR ASUNTOS DEL EXTERIOR	796	796	647
SECTOR FINANZAS	893	1.005	983
SECTOR EDUCACIÓN	130.994	131.001	131.033
<b>MAGISTERIO NACIONAL *</b>	<b>112.578</b>	<b>112.578</b>	<b>112.578</b>
SECTOR BIENESTAR SOCIAL	1.604	1.606	1.074
SECTOR TRABAJO	837	426	682
SECTOR SALUD	33.686	35.112	35.111
SECTOR AGROPECUARIO	4.338	3.836	3.792
SECTOR RECURSOS NATURALES	710	489	489
SECTOR INDUSTRIAS Y COMERCIO	521	324	419
SECTOR TURISMO	162	161	161
SECTOR COMUNICACIONES	6.022	5.968	5.810
SECTOR DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	820	819	817
SECTOR OTROS ORGANISMOS DEL ESTADO	662	676	697
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>279.301</b>	<b>286.378</b>	<b>299.728</b>
<b>TOTAL MIL. POL. EDUC</b>	<b>194.779</b>	<b>202.074</b>	<b>215.678</b>
<b>TOTAL SERVIDORES LEY ORG.</b>	<b>84.522</b>	<b>84.304</b>	<b>84.050</b>

Nota: \* El número de servidores ya está incluido en cada sector

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

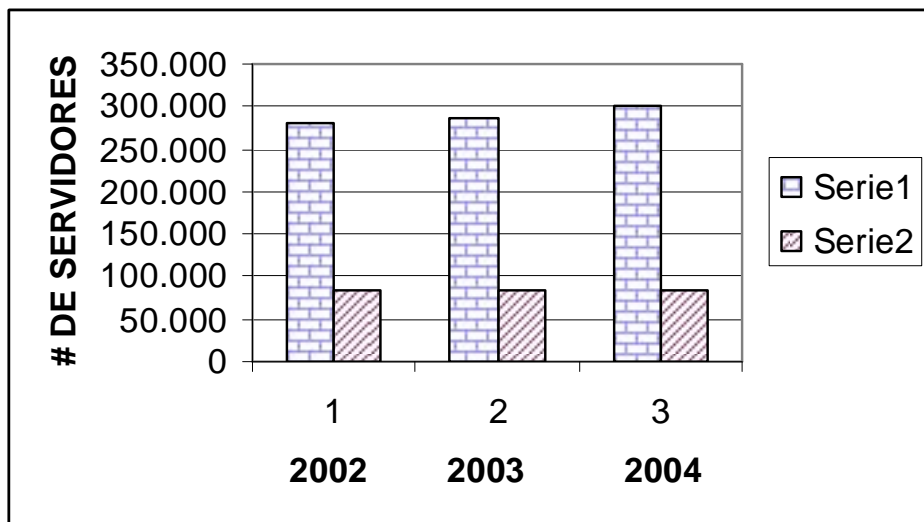
Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.

En el año 2004 corresponde aplicar la Unificación Salarial, de conformidad con la Ley Orgánica antes mencionada por lo que es de trascendencia analizar la composición sectorial de los recursos humanos. Para ello es necesario referirse al ámbito de competencia de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de

manera particular a las instituciones que se encuentran exentas de dichas disposiciones.

El Gráfico No. 02 representa la distribución de los recursos humanos del Gobierno Central, al aplicar el ámbito de competencia y cobertura de la ley se aprecia que del total de 299.728, apenas el 28% se circunscribe en las disposiciones de la antes mencionada Ley, mientras el 72% restante, es decir 215.678 por encontrarse en los regímenes de remuneraciones vigentes el año anterior mantienen la posibilidad de un mejoramiento remunerativo, como se aprecia en el Gráfico No. 03.

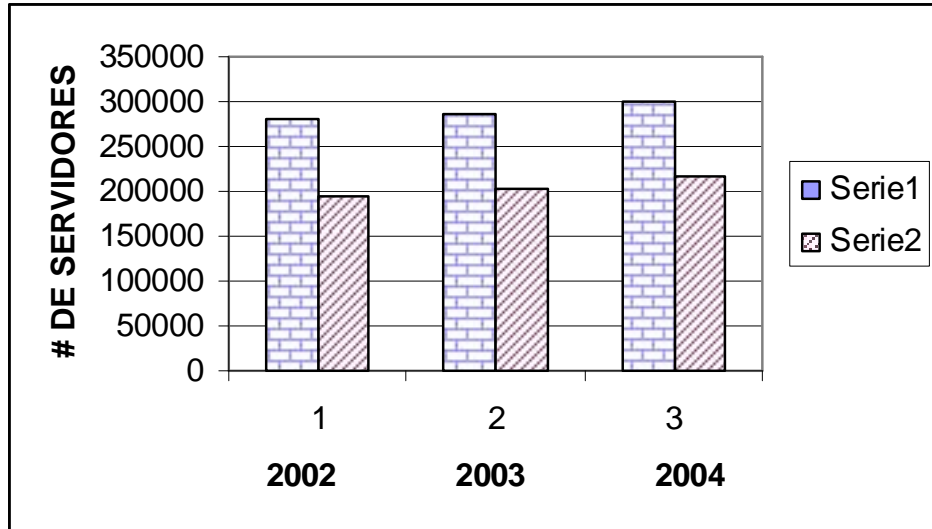
**GRAFICO No. 02**  
**TOTAL SERVIDORES GOBIERNO CENTRAL VS SERVIDORES LOSCCA**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.

**GRAFICO No. 03**  
**TOTAL SERVIDORES GOBIERNO CENTRAL VS. SERVIDORES FUERA DEL AMBITO DE LOSCCA**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.



### 3.3 Costo de la Unificación Salarial

Según el artículo 105 de la Ley Orgánica, la remuneración mensual unificada resulta de dividir para doce la suma de todos los ingresos anuales a los que el dignatario, autoridad, funcionario, servidor y trabajador tenga derecho y que se encuentren presupuestados. Se exceptúan los decimos tercer y cuarto sueldos, viáticos, subsistencias, horas extras, etc.

Como se observa en el Cuadro No. 09, al unificar los diversos componentes de la remuneración de un servidor de un ministerio, la escala actual de 14 grados que parte de 70 dólares para el grado 1 y alcanza los 210 en el grado 14, se transforma en una que se inicia con 303 dólares para el nivel más bajo y llega a 901 dólares en el grado más alto. Para un servidor público del grado más bajo, la remuneración mensual unificada sería alrededor de 303 dólares, a los que hay que agregar, para el cómputo anual, otros 303 dólares de décimo tercer sueldo, 121 dólares de décimo cuarto sueldo y, en cada mes 6,41 dólares de aporte patronal y 5,83 dólares de fondo de reserva (Ver Cuadro 06)

**CUADRO No. 09**  
**SUELDOS BÁSICOS Y REMUNERACIONES UNIFICADAS DE**  
**LOS MINISTERIOS**

GRADO	MINISTERIOS		AUT. PORT. GUAYAQUIL		DEFENSORIA DEL PUEBLO	
	BASICO MENSUAL	MENSUAL UNIFICADO	BASICO MENSUAL	MENSUAL UNIFICADO	BASICO MENSUAL	MENSUAL UNIFICADO
1	70	303	230	595	227	734
2	80	328	290	754	259	829
3	85	350	305	793	292	935
4	90	363	400	1.040	308	985
5	95	385	500	1.300	322	1.030
6	100	398	800	2.302	396	1.345
7	110	433	850	2.465	401	1.363
8	120	491	880	2.552	415	1.411
9	130	525	900	2.610	510	1.734
10	140	659	1.000	2.900	594	2.019
11	150	693	1.400	4.320	931	3.165
12	170	756			1.320	5.319
13	190	819				
14	210	901				

Fuente: Escalas y Distributivos de Sueldos

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.

A la escala unificada del Cuadro No. 09 se acogerían la mayoría de servidores públicos amparados por la LOSCCA, sin embargo, protegidas por la misma ley existen una serie de entidades públicas que bajo la denominación de autónomas o descentralizadas, tienen escalas diferentes (no todas de 14 grados), y con sueldos básicos superiores a los de la escala 14 grados que rige para los ministerios. Entre estas entidades pueden citarse: Tribunal Constitucional, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, Contraloría General del

Estado, Comisión de Tránsito del Guayas, Tribunal Supremo Electoral, Procuraduría General del Estado, Consejo Nacional de Electrificación, Centro de Rehabilitación de Manabí, Autoridades Portuarias, Corpecuador, etc. A su vez las Superintendencias de Bancos, Compañías, Telecomunicaciones, Petroecuador, Banco Central, Banco de Fomento, Banco del Estado, el IESS y las empresas eléctricas, entre otras.

Al unificar los diversos componentes de los ingresos de un servidor público, se tendrán escalas para cada una de las entidades y organismos descentralizados y autónomos y empresas públicas, con remuneraciones mensuales unificadas muy superiores a la escala de 14 grados que rige para los ministerios y sus entidades adscritas.

En el Cuadro No. 09 se plantea como ejemplo la unificación de los ingresos de los servidores de la Autoridad Portuaria de Guayaquil y de la Defensoría del Pueblo, de acuerdo a sus escalas particulares y con tan solo una bonificación anual (aunque la mayoría de organismos autónomos tienen más de cuatro bonificaciones anuales). Se observa que las remuneraciones unificadas de estas entidades son hasta seis veces superiores a las de algunos grados de la escala de los ministerios. Si se las compara con las remuneraciones unificadas de los servidores de Petroecuador, Superintendencia de Bancos, Banco Central, IESS, etc, las diferencias serían mayores.

En el Cuadro No. 10 se observa que el comportamiento de las variables analizadas en conformidad con las políticas dictadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, con respecto a los procesos de Unificación Salarial, Escala de Remuneraciones Unificadas y Homologación para el Sector Público; se han revisado la distribución del grupo de Gastos en Personal en el Presupuesto Codificado del

2003, frente a las cifras aprobadas en el Presupuesto para el ejercicio fiscal 2004, de cuya comparación se establece un incremento relativo equivalente al 8,79%, lo que en valores absolutos representan 163,7 millones de dólares, que constituiría el saldo presupuestario nominal.

**CUADRO No. 10**  
**COMPARATIVO DE GASTOS DE PERSONAL**  
**CIFRAS CODIFICADAS A DICIEMBRE DEL 2003 VS.**  
**PRESUPUESTO 2004 DEL GOBIERNO CENTRAL (EN DOLARES)**

SECTOR	CODIFICADO 2003	PREUSPUESTO 2004	% INC.	AHORRO
LEGISLATIVO	25.455.267,61	27.453.593,00	7,85%	1.998.325,39
JURISDICCIONAL	124.467.215,33	133.113.877,31	6,95%	8.646.661,98
ADMINISTRATIVO	4.878.160,92	5.884.134,47	20,62%	1.005.973,55
AMBIENTE	5.335.710,18	5.555.008,93	4,11%	219.298,75
<b>ASUNTOS INTERNOS</b>	<b>266.937.404,09</b>	<b>293.484.764,34</b>	9,95%	26.547.360,25
<b>DEFENSA NACIONAL</b>	<b>411.104.194,65</b>	<b>421.781.003,70</b>	2,60%	10.676.809,05
ASUNTOS DEL EXTERIOR	33.085.194,03	34.139.388,08	3,19%	1.054.194,05
FINANZAS	15.297.030,15	16.487.720,86	7,78%	1.190.690,71
<b>EDUCACION</b>	<b>641.880.946,35</b>	<b>732.612.492,66</b>	14,14%	90.731.546,31
BIENESTAR SOCIAL	14.775.779,61	14.429.102,64	-2,35%	-346.676,97
TRABAJO	4.870.135,57	5.593.569,04	14,85%	723.433,47
SALUD	219.067.068,12	217.345.799,29	-0,79%	-1.721.268,83
AGROPECUARIO	21.668.128,12	26.279.021,81	21,28%	4.610.893,69
RR.NN	4.927.028,03	7.835.179,26	59,02%	2.908.151,23
COM. EXT	3.777.311,12	4.082.801,94	8,09%	305.490,82
TURISMO	1.271.205,65	1.300.683,86	2,32%	29.478,21
COMUNICACIONES	44.609.430,64	50.509.809,46	13,23%	5.900.378,82
DESAR. URB.	7.132.164,27	7.326.199,16	2,72%	194.034,89
OTROS	12.926.437,70	21.963.191,20	69,91%	9.036.753,50
<b>TOTAL</b>	<b>US\$ 1.863.465.812,14</b>	<b>2.027.177.341,01</b>	<b>8,79%</b>	<b>163.711.528,87</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.

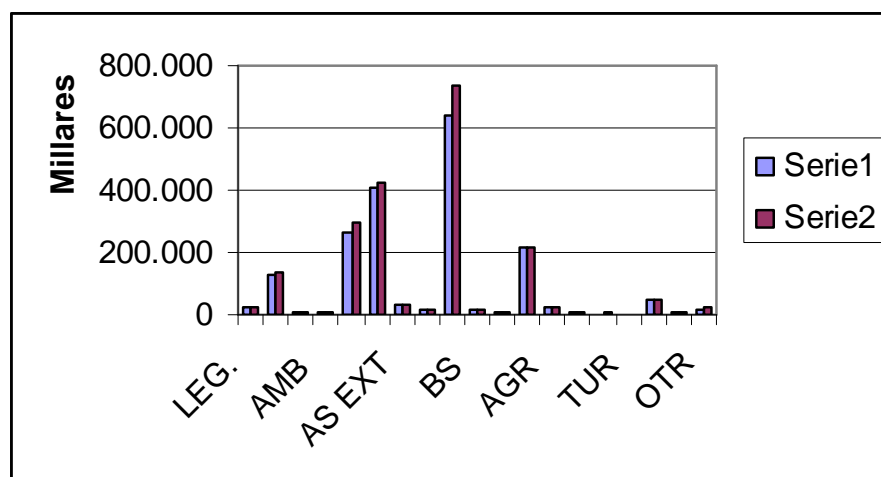
Cabe resaltar que en el presupuesto 2004 los sectores Asuntos Internos, Defensa Nacional y Educación que gozan de la excepción antes señalada participan del 71,42% del total de los gastos de personal del Gobierno Central, análisis que confirma que la Ley

Orgánica interviene en el 28,58% de los recursos presupuestados para los gastos de personal de todas las instituciones del Gobierno Central.

Por otra parte, el total de recursos para gastos de personal entre los tres sectores citados, alcanzan la cifra de 1.447, 9 millones de dólares, de los cuales el 89% es decir, 1.294,1 millones de dólares corresponden a efectivos uniformados y servidores amparados en la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, por lo que en el régimen de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, se encuentra apenas un 11%, que equivalen a 153,7 millones de dólares.

En el Gráfico No. 04 se representa los gastos de personal en los años 2003 y 2004 en los sectores que mayormente impactan en el presupuesto del Gobierno Central así como se visualiza la variación del mencionado grupo de gasto de un año a otro.

**GRAFICO No. 04**  
**GASTOS DE PERSONAL DEL 2003 -2004**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.



Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

En el Cuadro No. 11 comparativo de gastos en personal en el que constan los valores correspondientes a los presupuestos codificado del 2003 y aprobado del 2004, refleja el saldo que se obtendría por la aplicación de las disposiciones de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, aprobada en octubre del 2003, por el valor de 52.8 millones, cifra que supone un ahorro presupuestario que el Gobierno Central podría disponer para atender otras necesidades vinculadas a las remuneraciones entre las que pueden encontrarse aquellas relacionadas con los beneficios que permanecen intactos a favor de los demás servidores públicos que no se encuentran en el ámbito de la Ley Orgánica, y que por este efecto siguen gozando de las conquistas alcanzadas.

**CUADRO No. 11**  
**SALDO PRESUPUESTARIO DE LOS GASTOS DE PERSONAL**  
**CIFRAS CODIFICADAS A DICIEMBRE DEL 2003 VS.**  
**PRESUPUESTO 2004**  
**CORRESPONDE AL AMBITO DE LA LOSCCA (EN DOLARES)**

SECTOR	CODIFICADO 2003	PRESUPUESTO 2004	SALDO
LEGISLATIVO	25.455.267,61	27.453.593,00	1.998.325,39
JURISDICCIONAL	124.467.215,33	133.113.877,31	8.646.661,98
ADMINISTRATIVO	4.878.160,92	5.884.134,47	1.005.973,55
AMBIENTE	5.335.710,18	5.555.008,93	219.298,75
<b>ASUNTOS INTERNOS</b>	<b>42.709.984,65</b>	<b>46.957.562,29</b>	<b>4.247.577,64</b>
<b>DEFENSA NACIONAL</b>	<b>4.111.041,95</b>	<b>4.217.810,04</b>	<b>106.768,09</b>
ASUNTOS DEL EXTERIOR	33.085.194,03	34.139.388,08	1.054.194,05
FINANZAS	15.297.030,15	16.487.720,86	1.190.690,71
<b>EDUCACION</b>	<b>89.863.332,49</b>	<b>102.565.748,97</b>	<b>12.702.416,48</b>
BIENESTAR SOCIAL	14.775.779,61	14.429.102,64	-346.676,97
TRABAJO	4.870.135,57	5.593.569,04	723.433,47
SALUD	219.067.068,12	217.345.799,29	-1.721.268,83
AGROPECUARIO	21.668.128,12	26.279.021,81	4.610.893,69
RR.NN	4.927.028,03	7.835.179,26	2.908.151,23
COM. EXT	3.777.311,12	4.082.801,94	305.490,82
TURISMO	1.271.205,65	1.300.683,86	29.478,21
COMUNICACIONES	44.609.430,64	50.509.809,46	5.900.378,82
DESAR. URB.	7.132.164,27	7.326.199,16	194.034,89
OTROS	12.926.437,70	21.963.191,20	9.036.753,50
<b>TOTAL</b>	<b>680.227.626,14</b>	<b>733.040.201,61</b>	<b>52.812.575,47</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.

El ahorro presupuestario arriba señalado significa el 0.75% del presupuesto aprobado para el año 2004 y el 0,18% del PIB para el mismo año.

Sin embargo, si realizamos un análisis más detenido y minucioso de la unificación, podemos señalar que la sola unificación de los ingresos trae consigo importantes incrementos en el gasto público, derivados del cálculo del décimo tercer sueldo, los aportes patronales y fondo de reserva que se pagan al IESS. Además si el proceso no es transparente puede ocultar aumentos de sueldos al ubicar a los empleados en los grados superiores de la escala, práctica común en la administración pública que aumenta el gasto en sueldos.

Actualmente, en el cálculo del décimo tercer sueldo se excluyen determinados rubros como las bonificaciones trimestrales, la compensación del costo de vida, los décimos quinto y sexto sueldo, etc. Según el artículo 106 de la nueva LOSCCA, el décimo tercer sueldo consiste en una remuneración mensual unificada adicional. Como se aprecia en el Cuadro 12, el incremento en este rubro oscilará entre el 95% para el grado 1 y 66% para el grado 14, lo que en valores será de alrededor de 40 millones de dólares, que prácticamente consumiría el ahorro señalado anteriormente.



**CUADRO No. 12**  
**SUELDOS 13RO. Y 14TO. APORTE PATRONAL Y FONDO DE**  
**RESERVA A PARTIR DEL 1 DE ENERO DEL 2004 (EN DOLARES)**

GRADO	13RO. ACTUAL	13RO. UNIFICADO	14TO.	PATRONAL MENSUAL	FONDO RESERVA
1	155	303	121	6,41	5,83
2	186	328	121	7,32	6,57
3	197	350	121	7,78	7,08
4	208	363	121	8,24	7,50
5	231	385	121	8,69	7,92
6	243	398	121	9,15	8,33
7	273	433	121	10,07	9,17
8	311	491	121	10,98	10,00
9	337	525	121	11,90	10,83
10	362	959	121	12,81	11,57
11	388	693	121	13,73	12,50
12	439	756	121	15,56	14,17
13	490	819	121	17,39	15,83
14	553	901	121	19,22	17,50

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.

Al momento, el cálculo del aporte patronal y fondo de reserva a pagarse al IESS se efectúa sobre el sueldo básico. Al unificarse los ingresos, la base de cálculo de estos aportes es mayor. Para que a partir de enero de 2004 se pague al IESS por los conceptos citados el mismo valor abonado en septiembre del 2003, los porcentajes de aportes deberán calcularse sólo sobre una parte de la remuneración unificada, como lo manda la Disposición Transitoria Octava de la LOSCCA a saber:

- 1 de enero del 2004 El referente será en su forma y cálculo el básico del rol de aportes vigente al mes de septiembre del año 2003.

- 1 de enero del 2005 El referente será en su forma y cálculo el básico del rol de aportes vigente al mes de septiembre del año 2003.
- 1 de enero del 2006 Sobre el 20 % del diferencial
- 1 de enero del 2007 Sobre el 40 % del diferencial
- 1 de enero del 2008 Sobre el 60 % del diferencial
- 1 de enero del 2009 Sobre el 80 % del diferencial
- 1 de enero del 2010, en adelante sobre el 100%
- De existir incrementos al salario unificado, se aportará al IESS sobre el 100% de dichos incrementos.

Como es imposible establecer la equivalencia exacta dadas las diferencias individuales de remuneraciones entre cada servidor y como el IESS no puede recibir montos menores a los que ya recibe, el Estado tendrá que asumir gastos adicionales por los aportes.

Además es necesario comentar, que los servidores públicos van a aportar una mayor cantidad al Seguro Social, pero sin una mejora del servicio.

### 3.4 Homologación e Inestabilidad Fiscal

Según determina la LOSCCA aprobada, se tendrá que fijar una Escala de Remuneraciones Unificadas compatible con el nivel más alto de las entidades amparadas por dicha Ley, que constituirá el referente para homologar hacia arriba las remuneraciones unificadas que fueron menores. Como las diferencias son gigantescas, era imposible por los costo efectuar la homologación en el período 2005-2007, por lo que mediante reforma se aumentó al 2009, no obstante los dos años más de plazo, es muy difícil que se concrete dicha homologación. Aun en el marco de la evolución del gasto primario establecido en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, habrá dificultades para financiar los incrementos.

Como se puede observar en el Cuadro No. 13, si de los gastos de personal del Gobierno Central para el año 2004 (sin considerar lo no presupuestado por aumentos aprobados), se excluyen los sectores no sujetos a la homologación, la masa salarial sujeta a homologación a partir del año 2005 sería alrededor de 576 millones de dólares. Si en el período 2005-2009 la homologación es del 100% se requerirán 576 millones . Esto dividido para 5 años muestra que se necesitarán 115 millones anuales, Si, continuando con el mismo cálculo, se asume una homologación del 150%, serían necesarios 173 millones cada año. Y todo ello sin contar con los incrementos que puedan darse en el Magisterio, Fuerzas Armadas, Policía y otras funciones del Estado. Estos aumentos estarían muy por encima de lo admisible por la economía, el incremento de los ingresos tributarios no podría sostenerlos y no estarían en el marco de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

**CUADRO No. 13**  
**COSTOS PROBABLES DE LA HOMOLOGACIÓN**  
**EN EL GOBIERNO CENTRAL (EN MILLONES DE DOLARES)**

CONCEPTO	2004
Gastos de Personal	2.027
<b>MENOS</b>	
Función Legislativa	27
Función Jurisdiccional	133
Policía Nacional	200
Defensa Nacional	421
Magisterio Nacional	670
<b>TOTAL EXCEPTUADOS DE LA HOMO.</b>	<b>1.451</b>
<b>MASA SALARIAL SUJETA A HOMO.</b>	<b>576</b>
Homologación en 100%	576
Homologación en 150%	864
Homologación en 200%	1.152

Fuente: Presupuesto Gobierno Central 2004

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.

Es necesario también analizar los efectos de la citada unificación en otros sectores, ya que al unificarse los ingresos de los servidores se vuelven transparentes sus reales remuneraciones. A su vez, se desnudan las diferencias entre los servidores sujetos a la LOSCCA, y entre éstos y los amparados por otras leyes como la de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio y las que rigen en las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Los trabajadores sujetos al Código del Trabajo que tienen contratos colectivos en los sectores de salud y obras públicas, también tendrán como aspiración las nuevas remuneraciones unificadas.

**CUADRO No. 14**  
**REMUNERACIÓN DE UN PROFESOR DE 1RA. CATEGORÍA**  
**(BASICO DE US\$60, DESDE 1 DE ENERO 2004, EN DOLARES)**

CONCEPTO	MENSUAL
Básico	60,00
30% Responsabilidad	18,00
Antigüedad	0,00
Bono Comisariato	80,00
16to. Sueldo	4,00
Bono Pedagógico	4,00
Costo de Vida	12,00
Bono Educativo	1,12
Subsidio Familiar	1,00
<b>TOTAL MENSUAL</b>	<b>180,12</b>
<b>OTROS RUBROS</b>	
Bono Pecuniario (Ene-Mar)	4,00
Bono Día Maestro (Abr)	80,00
Aporte Patronal	8,49
Fondo Reserva	5,00
13er. Sueldo	160,00
14to. Sueldo	121,91
15to. Sueldo	2,00

Fuete: Distributivo de Sueldos Colegio Fiscal

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.

En el Cuadro No. 14 se estima la remuneración de un profesor de primera categoría con un básico de 60 dólares a partir del 1 de enero del 2004. Tanto el básico como los ingreso totales mensuales de un profesor de primera categoría, comparados con el grado 1 de las escalas unificadas de los servidores sujetos a la Ley Orgánica de Servicio Civil, son notablemente menores. Evidentemente, al efectuar la comparación con las remuneraciones unificadas de Autoridad Portuaria de Guayaquil y la Defensoría del Pueblo (Cuadro No. 11), las diferencias se agigantan. No es difícil prever que existirán presiones del Magisterio y otros sectores, para acogerse a las Escalas de

Remuneraciones Unificadas del Servicio Civil. Un referente del valor del incremento de gasto por las alzas de sueldos al magisterio, son los 170 millones de dólares que significó aumentar el básico docente de 40 a 60 dólares. Es fácil inferir el peso en el gasto público de incrementos mayores.

Algo trascendente de la LOSCCA, es que limita las indemnizaciones de un grupo privilegiado de burócratas y permite la transparencia de los ingresos del servidor público. Sin embargo, por los incrementos al gasto derivados de este proceso de unificación y homologación y por sus efectos de asimilación en otros sectores, institucionaliza la inestabilidad fiscal y social al producir el efecto contrario a la necesidad de reducir la masa salarial del sector público. Aun si se concretase la salida de servidores públicos en los términos que establece la Ley, estos ahorros del gasto no serían suficientes para compensar los ingentes costos derivados de la unificación y homologación<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> REVISTA GESTION, Nro. 113 de noviembre del 2003

## CAPITULO IV

### EL REGIMEN SALARIAL FRENTE A LA MODERNIZACION Y REDUCCIÓN DEL TAMAÑO DEL ESTADO

#### **4. LA MODERNIZACION Y REDUCCIÓN DEL TAMAÑO DEL ESTADO**

##### **4.1 Aspectos Generales**

La corriente modernizadora en el Ecuador se inicia en los años 90, en el gobierno conservador del Arquitecto Sixto Durán Ballén, la misma que la viabilizó con la Ley de Modernización del Estado, que dio forma a un ansiado reclamo, en un nuevo modelo de gestión de la administración pública. Decisión que fue apoyada por una conjugación de empresarios y altos burócratas, analistas y periodistas, ciudadanos nacionales y extranjeros, quienes hablaron, discutieron y comentaron sobre las formas que debe asumir este proceso y que, además, no se cansaron de difundir los beneficios que producirían estas reformas, sin importarles sus fallas y debilidades constitucionales, jurídicas, políticas y hasta económicas.

Es así como se comienza a relacionar a la modernización con la privatización, la misma que representarían la insignia de la transformación que está en marcha por voluntad del pueblo ecuatoriano y designio irreversible de la historia, sería la herramienta que devolvería al ciudadano ecuatoriano la fe en su país, la fe en un sistema que le permita usar su libertad, su creatividad y su deseo de aportar a la sociedad.

Esta apreciación sobre la significación de las privatizaciones, a la que se suma el discurso oficial de la reducción del tamaño del Estado, la existencia de una precaria institucionalidad estatal, la masiva corrupción en casi todas las esferas de la acción pública, la escasa vigencia de las leyes, contribuye a que se fortalezca esta opción de modernización del Estado.

Sin embargo, si se realizan procesos privatizadores sin un análisis técnico, la privatización implicaría apenas un traslado de propiedad del sector público al sector privado, sin reconocer que detrás de este proceso se desatan transformaciones de las relaciones sociales que afectan la distribución del poder, incidiendo en sus vivencias económicas, sociales y culturales. Por tanto, estas ventas no pueden ser entendidas como simples transacciones comerciales y tampoco como un asunto exclusivamente económico, no está en juego solo la búsqueda de una mayor eficiencia en los servicios públicos y en las empresas estatales, o la reducción del tamaño del Estado y del déficit fiscal que provocarían las actividades empresariales del Estado, sino que principalmente se quiere fortalecer la gestión pública para que responda a las necesidades y expectativas de la colectividad.

Todo parecería indicar que la panacea para los problemas del país se encuentra en la reducción del tamaño del Estado. Es decir el problema radicaría en el excesivo tamaño del Estado<sup>8</sup>, no obstante países desarrollados, porcentualmente mantienen una burocracia más grande que la del Ecuador y siguen siendo países eficientes e industrializados.

---

<sup>8</sup> ACOSTA, A., (1998) El Estado como solución. Quito, Editorial ILDIS.



## 4.2 La Modernización del Estado en el Ecuador

Prácticamente en nuestro país se ha conceptualizado a la modernización como privatización del Estado especialmente de sus empresas públicas.

Es por eso que es necesario tener un mayor parámetro de referencia sobre lo que implica y realmente es la Modernización del Estado, básicamente se la puede describir como la Modernización de la Administración Pública y la Reforma del Estado, que comprende una profunda y seria transformación en lo jurídico, político, social y económico y no solamente significa privatizaciones, porque si éstas no se las desarrolla en forma debida, se pasa del monopolio estatal al monopolio privado el mismo que es mucho más inoperante que el primero.

Los ecuatorianos desean un Estado fuerte, no por su tamaño sino por su capacidad para cumplir con sus fines y objetivos, como son: consolidar la democracia, crecer económicamente y mejorar la distribución de la riqueza.

De igual forma se desea un Estado sólido, que esté cercano a la gente para servirla mejor, capaz de escuchar y responder con eficacia a las demandas de educación y salud, ágil para generar empleo, construir vivienda social, mejorar la nutrición infantil, equitativo en el desarrollo equilibrado de nuestras regiones y provincias, un Estado capaz de sumar y estimular la participación de todos en la atención de sus múltiples problemas.

Una reforma profunda del Estado servirá para sustentar el desarrollo con equidad, el mismo que requiere de un marco jurídico

eficaz y capaz en todos los órganos de la convivencia social : en la justicia, en la política, en las actividades productivas y en el desarrollo social<sup>9</sup>.

A pesar de la promulgación de la Ley de Modernización del Estado, publicada en Registro Oficial No. 349 del 31 de diciembre de 1993 y sus varias reformas, si realizamos una evaluación general de lo conseguido a partir de la vigencia de la Ley, los resultados son muy pobres, es decir no se ha cumplido con la finalidad de la mencionada Ley que establece en su artículo 4, que el proceso de modernización del Estado tiene por objeto incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la administración de las funciones que tiene a su cargo el Estado; así como promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los sectores comunitarios o de autogestión en las áreas de explotación económica.

El artículo 8 de la mencionada Ley crea al Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, como un órgano administrativo encargado de dirigir, coordinar y supervisar los procedimientos establecidos en esa Ley para la modernización del Estado. El CONAM es un organismo adscrito a la Presidencia de la República, sus facultades y deberes son los señalados en la Ley y los que determine el correspondiente Reglamento Orgánico y Funcional.

Se faculta al Presidente de la República para establecer un régimen especial de administración para el CONAM, y fue precisamente esta facultad que permitió que los diferentes asesores, expertos o consultores del Consejo, ganen sueldos increíblemente altos, si los comparamos con el resto de servidores públicos, y cuyos trabajos quedaron como simples aspiraciones escritas en papel, lo

---

<sup>9</sup> ECHEVERRIA Juan Abel, Clase dictada en la Maestría de Seguridad y Desarrollo, 2004.

cual nunca se pudo llevar a la práctica y el país, desperdició una gran cantidad de dinero en este proceso, sin tener una mayor beneficio o resultado positivo.

El CONAM es una entidad plagada por los escándalos de corrupción, cuando dirigió a esta Institución el hermano del presidente Gustavo Noboa, y se pretendía la venta de las empresas eléctricas., se detectó varias irregularidades que suspendió el proceso; incluso esta entidad fue acusada de campañas deliberadas de desprestigio contra las instituciones, o empresas que se pretendía privatizarlas, con el objetivo de que bajen su precio de venta.

Una de las razones que aducía el CONAM para la privatización de ciertas entidades públicas, era el exagerado gasto de personal y las excesivas prebendas salariales a favor de sus funcionarios y trabajadores; si bien es correcta en gran parte esta aseveración, realmente se puede tomar otros mecanismos para controlar estos abusos salariales, que muchas veces son producto de las conquistas clasistas por parte de sus sindicatos, y no necesariamente para corregir este problema, se debe tomar a la privatización y el despido masivo como únicas opciones.

En los anteriores Gobiernos y con menor proporción al actual, bajo el nombre de una pretendida modernización del Estado y del sector público, se han sumado en la práctica ultraprivatizadora mundial, las mismas que han demostrado que únicamente favorecen los intereses de empresas transnacionales, grupos locales económicos altamente concentrados y vinculados con el capitalismo financiero internacional, sin embargo los países comienzan ya a retornar a una adecuada y objetiva posición de equilibrio.

▪ **Visión Ultraprivatizadora en la Modernización del Estado**

Es necesario analizar esta visión ultraprivatizadora que todavía es impulsada por varios sectores del país; es indudable que por la fuerza absorbidora y multiplicadora de la burocracia, ésta llegó a tornarse desmesurada, en ciertas instituciones, que gestó una maraña regulatoria; que en suma configuró con ello un Estado obeso, pesado y lento, que perdió la perspectiva de sus fines esenciales y afectó a la capacidad creadora y productiva de los particulares.

Pero, en lugar de corregir esos defectos y de potenciar las capacidades del Estado como posibilitador y garante de la justicia, como protector de los débiles y promotor del desarrollo, en muchos casos se ha buscado simplemente en nuestro país, crear condiciones que permitan a los grupos económicos más poderosos obtener mayores beneficios, sin limitaciones, sin consideración por la situación de los sectores menos aventajados de la sociedad, de la comunidad y de la nación en su conjunto y de las generaciones venideras.

Los que propugnan a ultranza las privatizaciones, suelen sostener los siguientes enunciados generales<sup>10</sup>:

- El Estado ecuatoriano ha crecido de modo patológico, respondiendo a meras apetencias burocráticas y procesos políticos irracionales, y ha llegado a alcanzar tamaños enfermizos, totalmente desproporcionados frente a la realidad en que se desenvuelve;

---

<sup>10</sup> GUZMÁN, M., Pobreza, Modernización del Estado y Privatizaciones en Ecuador. Cuenca, Editorial Universidad del Azuay.

- Tal Estado, obeso y desmesurado, es supremamente ineficiente, en contraste con la empresa privada, que es, por naturaleza, muy eficiente;
- Los particulares, al propender a su propio beneficio, generan mayor eficiencia de una economía.
- Las empresa públicas, que por naturaleza son ineficientes, determinan cuantiosos déficit, que al ser absorbidos por el Estado u otros entes públicos, agravan los problemas de endeudamiento externo e interno, contribuyen a la elevación de las tasas de interés, desvían recursos para atender a necesidades esenciales especialmente en gastos de remuneraciones y corrientes y ofrecen pésimos servicios;
- El mercado, la libre competencia regulan automáticamente los precios, la cantidad y calidad de los bienes que han de circular en aquél y protegen a los consumidores;
- El Estado ineficiente y obeso, pero todopoderoso, oprime a una sociedad civil indefensa, la asfixia y coarta y deprime las iniciativas creadoras del individuo y la sociedad;
- Resulta imperativo reducir drásticamente al Estado, lo cual implica deprimir fuertemente el gasto público, eliminar organismos, suprimir puestos de trabajo en el sector público, en definitiva privatizar.

En resumen se puede manifestar que todas estas consideraciones de enfoque neoliberal, lo que intentan es impulsar una privatización sin

mayor análisis, y no necesariamente con la finalidad de mejorar el servicio a los consumidores, sino que pretenden tener réditos económicos inmensos, para cierto grupo de poder que han manejado el país por generaciones; pero, esto no significa que no se debe recurrir a las privatizaciones cuando sea un buen negocio para el Ecuador y principalmente si se va a mejorar los servicios y prestaciones para los ciudadanos.

De igual forma la modernización a servido como pretexto para la reducción de la burocracia, a través de indemnizaciones millonarias para ciertas instituciones privilegiadas, pero muchos de éstos funcionarios que salieron de la administración pública, reingresaron sea a puestos directivos o luego de un determinado tiempo, por lo que se beneficiaron doblemente del Estado.

- **Visión de Equilibrio en la Modernización del Estado**

En razón de la no muy grata experiencia de ciertos países latinoamericanos en la privatización de sus empresas, como contrapeso a la posición ultraprivatizadora está presente una visión de equilibrio en el modernización del Estado, es imprescindible que en nuestra nación se agote la consideración comprensiva y justa de las necesidades y conveniencias de los diversos grupos sociales, sobre esa base, el diálogo entre esos grupos, para después sumar esfuerzos de todos, a fin de lograr que se produzca un equitativo equilibrio en las medidas económicas y sociales que configuran una adecuada modernización.

Se debe buscar una justa proporción en el impacto de las medidas estabilizadoras, tendientes a restablecer el equilibrio macroeconómico

en el corto plazo, las de ajuste estructural, que buscan mejorar la competitividad internacional del país, las reformas orientadas a la desregulación de los mercados de trabajo y capital, la liberación razonable del comercio y las corrientes financieras, y las indispensables medidas de compensación social a los sectores y grupos sociales menos aventajados.

Entre éstas, deben señalarse las que busquen la mejora del nivel educativo de esos sectores y grupos; el fomento de sus actividades productivas, la asistencia social fundamentalmente para sectores vulnerables como son los niños, mujeres gestantes, ancianos, la mejora de la infraestructura económica, etc.

Si bien las privatizaciones pueden ayudar en alguna medida para conseguir estos objetivos, concomitante a éstas se puede crear la empresa de economía mixta, donde el Estado tenga el mayor capital accionario, y cuya administración se le otorgue a la empresa privada, con la finalidad de entregar un buen servicio a los ciudadanos, pero sin perder las ganancias que generar estas empresas, las mismas que a su vez servirán para atender las innumerables necesidades que tiene el país.

Se debe recordar que la empresa privada únicamente invierte en empresas que le pueden producir utilidad casi de forma inmediata, y si el Ecuador vende sus empresas que le generan ganancias, con qué recursos podrá financiar los servicios que no son de interés de la empresa privada como salud y educación, y que necesariamente se quedarán a cargo del Estado.

Las actividades que son más apetecidas por las empresas privadas son las actividades petroleras, de telecomunicación y eléctricas que

generan utilidad, no obstante existen actividades diversas que realiza actualmente el Estado, y que si podrían ser asumidas por el sector privado de forma inmediata como el turismo.

La modernización del Estado ecuatoriano, es una necesidad imperiosa, por lo que parte importante de esta modernización debe ser el manejo adecuado de los salarios, del recurso humano y del tamaño de la burocracia, para lograr que la gestión pública mejore su nivel y sobretodo preste servicios de calidad.

Tanto sector público como privado deben trabajar y unir esfuerzos pensando en los intereses nacionales y el bien común, para lograr que el país salga adelante y que todos los ecuatorianos podamos gozar de un mejor nivel de vida.



### 4.3 La Desconcentración y Descentralización del Estado.

La Desconcentración constituye un proceso por medio del cual se delega atribuciones y recursos del gobierno central, a sus extensiones o delegaciones a nivel regional o provincial.

Según la Ley Especial de Descentralización y Participación Social la define como el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público, delegan en forma permanente el ejercicio de una o más atribuciones, así como los resultados necesarios para su cumplimiento.

Entre las características principales de la desconcentración se puede citar las siguientes:

- ✓ La desconcentración no distribuye poder. Consiste en una delegación de funciones en base al espacio administrativo: el poder continúa en manos del titular. Por ello los órganos desconcentrados no son sino órganos estatales, sometidos jerárquicamente a los órganos de la administración central.
- ✓ Supone en principio una homogeneidad en la relación al espacio, que no tiene la descentralización. Cuando se transfiere competencias a entes descentralizados, debe tomarse en cuenta la heterogeneidad de éstos y la heterogeneidad del espacio sobre el que prestan sus servicios.

Las tentativas dirigidas a descongestionar la administración pública central, multiplicando en el interior de la organización del Estado los órganos periféricos, sin incluir de un modo sustancial el poder de

decisiones y sin operar una neta superación de ordenamientos jerárquicos, dan lugar simplemente a medidas de desconcentración.

En el país la desconcentración es la figura que más se ha aplicado para modernizar el Estado, principalmente en los sectores de educación y salud, sin embargo todavía es necesario que se realicen más esfuerzos para que se haga un poco más ágil y efectiva la administración pública central.

El legislador ecuatoriano determinó que la descentralización es la transferencia definitiva de competencias, funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos, de origen nacional o extranjeros, de que son titulares el Gobierno Nacional y las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos<sup>11</sup>.

Para estos efectos y según lo determina la Constitución Política de la República (Arts. 224, 228, 233, 234 y 235) los gobiernos seccionales autónomos son ejercidos: en las provincias, por los Consejos Provinciales; en los cantones, por las municipalidades; en las parroquias rurales, por las Juntas Parroquiales; y, en las circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas (ha ser determinadas mediante ley), las entidades que se crearen.

El traspaso de competencias y recursos desde el nivel central a los gobiernos provinciales y locales es uno de los tres componentes básicos del proceso de descentralización. El mismo que por ser un proceso fundamentalmente político, en tanto afecta las relaciones de poderes, entre los niveles de gobierno y administración estatal

---

<sup>11</sup> Inciso 2 Art. 225 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el Art. 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado

comprende tres reformas sustantivas consustanciales al Estado, a saber:

. Un componente político, que consiste en la elección directa y democráticamente de las autoridades locales por parte de las comunidades. En nuestro caso, las parroquias rurales, los cantones y las provincias ya lo ejercen.

. Un componente fiscal, que consiste en que los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales (y, en el futuro, las entidades de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas) cuenten con los recursos necesarios para llevar a cabo su tarea. Recursos que si bien pueden ser generados localmente vía impuestos, tasas y derechos- se suman a aquellos provenientes de rentas nacionales a través de traspasos desde el gobierno central, regulados formalmente y no de manera discrecional.

. Y el componente funcional o administrativo, que consiste en que los gobiernos provincial y cantonal cuenten con la facultad legal para llevar a cabo diversas tareas y servicios a la comunidad.

Si no están presentes simultáneamente estos tres componentes es imposible llevar adelante un proceso efectivo de descentralización. Pues como se ha señalado, el proceso de descentralización es esencialmente político porque afecta relaciones y cuotas de poder de diferentes instancias públicas y si no hay uno de los tres componentes señalados, siempre será un proceso incompleto y finalmente limitado.

El Ecuador como todos los Estados de la región, es altamente centralizado y, en tal sentido es obvio una repuesta sobre las ventajas de la descentralización de competencias y recursos hacia los gobiernos provinciales y locales. Pero igualmente es necesario precisar estas ventajas, para no exigir a la descentralización beneficios exagerados más allá de sus posibilidades.

El más poderoso de los argumentos tiene que ver con acercar los servicios ciudadanos a la gente. La simple opción de acercar tanto el ámbito de decisiones de estos servicios, así como la dotación misma a la comunidad, significa un perfeccionamiento y modernización de la gestión pública. Esto es una señal de eficiencia de la gestión de la acción pública.

El otro tiene que ver con el rol del estado central, un gobierno central excesivamente recargado de funciones y administración de servicios, será inevitablemente un gobierno ineficiente, que no sólo cumple mal su rol de dotación de servicios, sino su rol de gobierno central. Traspasar funciones y competencias a los niveles subnacionales y municipales, permitirá al Estado Central dedicarse a las grandes tareas nacionales y el diseño de políticas con tal fin.

La descentralización de los servicios a la comunidad aumenta la participación social y democratiza al conjunto de la sociedad, toda vez que, las decisiones sobre servicios comunitarios se toman cada vez más cerca de las realidades locales y por tanto son más representativas de los intereses particulares. Este cambio no solo hace más representativas las políticas públicas sino por lo mismo más eficientes, pues responden efectivamente a las demandas ciudadanas más sentidas.

Un manejo a escala local de las políticas públicas necesariamente hará más transparente su gestión, no solo en el sentido de corrupción, sino también de eficiencia. En la medida que las políticas públicas se resuelven y sirven más cerca de la gente, la comunidad tiene mayor control, información y capacidad de denuncia.

No obstante, a lo indicado, cabe notar que el gran obstáculo que debe imperar el proceso de descentralización, es el de la resistencia al cambio. La dificultad principal proviene del hecho de ser un obstáculo cultural y no meramente administrativo. Levantarlo significa introducir otra forma de ver el servicio público, la política y la relación estado-sociedad, por ello, se engañan quienes creen que la descentralización se produce por decreto. Es un proceso difícil de entender y aplicar, pero es la alternativa más idónea que tienen los pueblos contra todos los males del centralismo<sup>12</sup>.

Pero en el caso del Ecuador se puede mencionar que realmente no ha existido la voluntad política para que la descentralización se efectivice, sea por que el Gobierno Central pone obstáculos o porque los gobiernos seccionales no han presionado lo suficiente para asumir nuevas funciones, muchas de las cuales no les interesa por la conflictivas que son, como salud y educación, por lo que se mantienen en una posición cómoda.

La relación existente entre la descentralización y el régimen salarial es que tanto los Municipios como los Consejos Provinciales, lo que si han descentralizado es el establecimiento de sus escalas salariales, en base a la autonomía que disfrutaban, lo que ha originado que existan tantas escalas salariales como gobiernos seccionales existen, por lo que se hace imperioso regularizar este problema.

---

<sup>12</sup> Artículo de CORDES y CONCOPE



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Con el transcurso del tiempo la descentralización va a fortalecerse e irse efectivizándose por lo que es necesario que el sistema de unificación y homologación salarial, cubra también a éstos organismos y a los que se creen en virtud de la descentralización, para evitar los excesos y abusos acostumbrados.

#### **4.4 La Reducción de Personal en la Burocracia.**

Desde hace varios años se intenta la reducción del número de burócratas del país, se ha utilizado varios mecanismos, como la venta de renuncias, retiro voluntario, indemnizaciones especiales, supresión de partida, etc., cuyos montos de esta compensación han variado de acuerdo a la época en que se pretendía el recorte de personal e incluso dependía del régimen de personal al cual estaban sujetos.

Actualmente de conformidad con la Segunda Disposición General Transitoria de la Ley Orgánica de Servicio Civil Y Carrera Administrativa y de Unificación Y Homologación de las Remuneraciones del Sector Publico, el monto de la indemnización por eliminación o supresión de partidas del personal de las instituciones, entidades y organismos determinadas en el artículo 102 de la Ley, será un monto de un mil dólares de los Estados Unidos de América por cada año de servicio y hasta un máximo de treinta mil dólares de los Estados Unidos de América, en total.

De igual forma los contratos colectivos, actas transaccionales, actas de finiquito y otros acuerdos que celebren las instituciones y entidades señaladas en el artículo 102 de esta Ley Orgánica, con sus trabajadores, en ningún caso podrán estipular pagos de indemnizaciones, bonificaciones o contribuciones empresariales por terminación de cualquier tipo de relación individual de trabajo que excedan los valores y porcentajes señalados anteriormente.

La autoridad nominadora, administrador, delegado o representante que incumpliera con lo dispuesto, estará incurso en las causales de responsabilidad administrativa, civil o penal.

Así mismo la Ley Orgánica mantiene abierta la posibilidad de seguir con la reducción de los servidores públicos, es así como la Segunda Disposición Transitoria, señala que de considerarse necesario cesar en sus funciones a servidores públicos, aquellos deben percibir por indemnización, por eliminación y supresión de partidas los montos señalados anteriormente, dichos procesos se iniciarán en las instituciones del Estado en las cuales las remuneraciones superen las establecidas en la Escala Nacional de Remuneraciones Mensuales Unificadas.

En todo caso, los procesos de supresión de puestos no podrán superar anualmente en un punto porcentual a la población económicamente activa PEA que presta sus servicios en las instituciones del Estado

Sin embargo, al no estar sujetos todo el personal de la burocracia a la mencionada Ley Orgánica, todavía este máximo de indemnización y la pretendida reducción del Estado, es variable según la institución de que se trate y el régimen de personal que les protege.

En términos generales sin embargo como lo demuestra el Cuadro Resumen de Recursos Humanos del Gobierno Central (ver Cuadro No. 15 ), se puede apreciar que desde el año 1993 hasta el año 2004, a pesar de los intentos de reducción de personal no ha disminuido su número, ya que para el año 1993 el número de servidores en el Gobierno Central era de 286.378 y en el año 2004 el número de servidores es de 299.728., es decir existe un incremento de 13.350 servidores.

En el mismo cuadro se puede apreciar, que si sumamos a los Sectores de Asuntos Internos (que comprende a la Policía Nacional,



Gobernaciones, Intendencias, etc.) Defensa Nacional (comprende las Fuerzas Armadas), Educación (Maestros) y Salud (Médicos, Enfermeras, Odontólogos, etc.), representan el 92.26% de funcionarios del Gobierno Central, por lo tanto así se eliminan a todo el personal de las demás dependencias públicas del Gobierno Central apenas se reduciría el 7.74%, ya que los sectores antes mencionados no pueden ser reducidos en razón de que más bien, existe un déficit de médicos, policías, maestros, etc., según varios estudios, por lo tanto se demuestra que cualquier intento de reducción es una simple quimera.

No obstante si se debe reorganizar a este recurso humano, muchas veces subutilizado, para brindar un mejor servicio a la colectividad y ser un aporte para el desarrollo del país.

Es preciso señalar que en las demás entidades públicas al tener autonomía los procesos de reducción de personal nunca se efectivizaron, ya que si por un lado se disminuía personal en igual o mayor número ingresaban, en virtud de que estos organismos tienen la facultad de crear puestos sin mayor restricción, por lo que el número de servidores ha ido en aumento constante.

Otro punto importante que es necesario comentar, es que en estos procesos de reducción de personal, muchas veces se han retirado funcionarios de una altísima preparación, los mismo que tenían oportunidad de ingresar al sector privado sin problemas, quedándose más bien en las instituciones, el personal que no tenía muchas opciones de ser captados por el mercado privado, bajando por consiguiente el nivel de profesionalismo del sector público.



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Pero, es importante analizar cuánto le costó al Estado capacitar a este personal y cuánto pierde con su separación, en la mayor parte de procesos de reducción de personal que se ha dado en el interior del Sector Público, éste ha sido un aspecto que no ha merecido ninguna consideración y análisis. Simplemente como el objetivo era reducir el tamaño del Estado, no se reparó en nada y quién es el mayor beneficiario de esto, sencillamente la empresa privada que recibe esta donación del Estado, sin beneficio de inventario, pero que seguro sabrá explotar con mucho más eficiencia que el Estado.

## CAPITULO V

### EL REGIMEN SALARIAL FRENTE A LA GOBERNABILIDAD Y EL DESARROLLO

#### 5. LA GOBERNABILIDAD EN EL ECUADOR

##### 5.1 Aspectos Generales

Uno de los problemas más agudos y graves para el Ecuador, es la falta de gobernabilidad, las autoridades, los políticos y los diferentes actores sociales no pueden llegar a consensos mínimos ni dejar a un lado intereses personales para enrumbar al país hacia un futuro mejor y poder desarrollarnos en todos los campos.

Los problemas de gobernabilidad pueden ser vistos como un déficit en la capacidad de los gobiernos e instituciones democráticas para procesar los conflictos, y esta falta de eficacia deriva en un debilitamiento de su legitimidad. También la ingobernabilidad se podría expresar en términos de una sobrecarga de demanda sobre el Estado, resultantes del mismo funcionamiento de la democracia.

La capacidad de procesar conflictos y de atender demandas, que está implícita en el tema de la gobernabilidad, no solo se refiere a instancias gubernamentales, sino al sistema político en su conjunto y a los mismos actores sociales<sup>13</sup>. En situaciones de transición democrática, como sería el caso del Ecuador, aunque la transición se prolonga ya por más de veinte años, uno de los problemas centrales

---

<sup>13</sup> PACHANO, S, ¿Gobernabilidad ¿moda o necesidad?, Revista Iconos, No. 3, Quito, 1997.

es la creación de un contexto institucional, que sea capaz de reflejar y procesar los conflictos y las demandas sociales, de manera que ninguno de ellos quede al margen del sistema político y no deba ser procesado por otros medios que los que han sido previamente definidos.

La democracia y la gobernabilidad democrática implican la existencia del conflicto, no solo en el ámbito político sino en el social, y en el espacio de interacciones que se crean entre uno y otro; presuponen, además una forma particular de procesarlos para transformarlos en consenso, en decisiones de política y en el surgimiento de instituciones tanto políticas como sociales. Una y otra suponen la existencia de una normatividad, una institucionalidad orientada hacia fines democráticos específicos, y una cultura política compatible con la normatividad democrática. La existencia de estos factores legitima el conflicto, lo hace moderado y tolerable desde el punto de vista del orden democrático<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> CORDES, *La Ruta de la Gobernabilidad*, 1999.

## 5.2 Situación Actual de la Gobernabilidad en el Ecuador

En primer lugar es necesario referirse a que es la Gobernabilidad, y según el Dr. Oswaldo Hurtado Larrea, ~~es~~ la capacidad de un Estado para adoptar decisiones oportunas, eficaces y coherentes, que sean socialmente aceptables y consigan el desarrollo de un país.

Para que un Estado sea gobernable la calidad de su administración no puede reducirse al tiempo de ejercicio de un gobierno, si no que debe permanecer en el tiempo, a lo largo de sucesivos períodos presidenciales+.

Desde hace varios años atrás y sea el gobierno que sea, el Ecuador continúa inmerso en una grave crisis, los problemas de la economía siguen siendo los mismos, con el agravante de que la pobreza y las desigualdades sociales han empeorado, alrededor del 80% de la población en el país es pobre, gobierno tras gobierno, han puesto en ejecución programas de ajuste, con el propósito de establecer los llamados equilibrios macroeconómicos y así poner en orden las cuentas internas y externas y combatir la inflación.

Cuando se analiza este fracaso del país, y se busca encontrar las causas de su estancamiento económico y de la creciente pobreza colectiva, se menciona el problema de la deuda, la depresión de los precios del petróleo y de otros productos exportables, la fuga y exportación de capitales, las equivocadas políticas económicas instrumentales y la dolarización. Estos hechos son ciertos pero insuficientes para explicar la permanencia de una crisis, que algunos consideraban de fácil solución y que cada gobierno estuvo seguro de superarla.

La Democracia no es solamente un hecho jurídico; además es un conjunto de hábitos y destrezas que deben adquirir y desarrollar gobernantes y gobernados, para conducirse idóneamente en la operación de un sistema que entraña un alto grado de complejidad.

Esta realidad no ha sido suficientemente asumida por la sociedad nacional, que ha procedido como si el problema de la supervivencia y eficacia de la democracia ecuatoriana únicamente dependiera de la idoneidad de la Constitución Política vigente y de sus leyes complementarias. En la porfiada búsqueda de la carta política ideal que asegure la vida democrática de la nación se han expedido dieciocho constituciones, sin que se haya conseguido hacer de la democracia una institución estable y sólida.

Las debilidades del Estado se agudizan con la crisis económica. Entidades del gobierno y ciertos municipios no cuentan con una organización administrativa eficiente y están corroídos por la corrupción, que además socava el ejercicio honesto de la justicia y condiciona las resoluciones administrativas de los funcionarios. Más que por la escasez de recursos económicos, la decadencia de los programas sociales se debe a la debilidad tecnoburocrática de los ministerios correspondientes. Esta pérdida de la capacidad de gestión y control del Estado es otro elemento que conspira contra la gobernabilidad de la democracia ecuatoriana.

En el debate público prevalecen los contenidos retóricos relativos a los fines que debe alcanzar el país y no al análisis de los problemas que afectan a su desarrollo y a la búsqueda de los medios necesarios para superarlos. El pueblo no ha sido educado en el respeto a las discrepancias, en la tolerancia de las ideas ajenas y en la disposición para encontrar la parte de verdad que ellas pudieran tener.

No existe una cultura de la negociación; al contrario, en las relaciones políticas prevalece la cultura del conflicto. Los ecuatorianos somos proclives a debatir y a litigar antes que a negociar y a conciliar. En la reseña histórica abundan los ejemplos de la lucha intransigente y beligerante librada al interior de los partidos, del gobierno con la oposición y entre las funciones legislativas y ejecutiva. En una sociedad con estas características se vuelven imposibles los consensos que tan necesarios son para el ejercicio del gobierno democrático y la gobernabilidad.

El tiempo que se requiere para que una política económica madure y arroje frutos va más allá de los cuatro años de duración de un gobierno. Su continuidad, a lo largo de varias administraciones, ha sido un elemento importante en el desarrollo de las economías latinoamericanas que están logrando desarrollarse y progresar. Esta continuidad no ha sido posible, por las diferencias ideológicas y programáticas entre los gobiernos, sobre todo por los conflictos de intereses existentes entre los partidos políticos y por las pugnas personales de sus líderes, que han reducido el proceso político a una enconada lucha por la toma del poder y no por la aplicación de un programa de gobierno.

La crisis económica ha empeorado la pobreza y ha incrementado las injusticias sociales. Actualmente el número de pobres ha superado el 80 por ciento de la población, por el deterioro de los salarios reales y la caída de la participación de los trabajadores en el ingreso nacional. Según estudios internacionales, el Ecuador es de los países latinoamericanos con las mayores diferencias entre los ingresos de los más acaudalados con los de los más pobres. Una democracia en la que amplios sectores de la población se consideran excluidos de los

beneficios económicos y sociales, como es el caso de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, pierde legitimidad y se vuelve vulnerable. Si la democracia no logra conciliar las exigencias del crecimiento económico con las de equidad, y los conflictos políticos provocados por la pobreza se agudizan, a muchos ciudadanos no les importará el colapso de un régimen que no les ha aportado bienestar <sup>15</sup>.

Uno de los factores principales que también inciden en la ingobernabilidad especialmente en el Sector Público, es la serie de paralizaciones que se producen en la administración pública por exigencias de reivindicaciones salariales; se producen alrededor de dos a tres paros o huelgas anuales del sector educación, e igual número en salud e incluso podríamos decir que un poco más, ya que se producen medidas de hecho en forma separada por parte de médicos, enfermeras, odontólogos y del personal de salud sujeto al Código del Trabajo.

Y si a estos que son los más representativos o numerosos al año, le sumamos las paralizaciones de las otras instituciones del Gobierno Central, de la Función Judicial, etc, prácticamente se constituye en un factor muy fuerte de ingobernabilidad, ya que el Gobierno debe gastar mucho tiempo, energía y sobre todo recursos económicos en arreglar estos problemas endémicos en nuestra sociedad, a través de mejoras salariales.

Se puede apreciar entonces que es indispensable en llegar a consensos tanto sociales como políticos para enfrentarnos a la globalización como un estado moderno y ágil, se deberá reformar la

---

<sup>15</sup> HURTADO, O. (1993), Gobernabilidad y Reforma Constitucional, Editorial. Corporación Editora Nacional.



Constitución y otras leyes que permitan una mejor gobernabilidad, los partidos políticos deberán dejar a un lado sus intereses partidistas o de sectores, así como llegar a un gran compromiso de estabilidad y gobernabilidad por algunos años, para que el país pueda salir de la crisis y no quedar retrasado en el contexto mundial, de igual forma los sindicatos y asociaciones de servidores públicos deben poner su grano de arena para que la gobernabilidad fluya de mejor manera en el país, ya que la mayoría de huelgas y paros del sector público se debe casi exclusivamente a motivaciones salariales, por lo que es imperioso dar una solución definitiva al problema salarial en el Ecuador.

### 5.3 El Desarrollo en el País

La tendencia generada por el modelo de desarrollo ultraliberal basado en el dinero, y las utilidades a puesto en dificultades a los gobiernos débiles del tercer mundo, además las incompetentes instituciones estatales y su falta de compromiso con la sociedad dieron pie para que el proceso globalizador se implantara con gran fuerza.

Luego de algunos años de implantado el proceso globalizador, la desigualdad y la pobreza siguen siendo el principal factor de deterioro social en los países del mundo tanto que más de mil millones de personas en todo el globo se encuentran en la pobreza absoluta, y otros cientos de millones se hallan desempleadas o subempleadas además de sometidas a rigurosos excesos de trabajo, a salarios injustos, a falta de seguridad y al olvido por parte del Estado.

La mayor parte de África, gran parte de América Latina y buena parte de Asia no han conseguido beneficiarse de la globalización, lo que han conseguido es retrasarse y distanciarse aun más de las economías industrializadas ya que esta globalización produjo mas ventajas para los poderosos y mas desventajas para los débiles, generando al final un enorme repudio en estos países por el modelo neoliberal.

En el ámbito nacional la situación no es menos preocupante, el país sigue inmerso en una crisis económica sin precedentes, a pesar de que la inflación se encuentra en un dígito, dicho fenómeno se debe a que estamos dolarizados y por la escasez de dinero, el mismo que deja de circular diariamente en grandes cantidades o circula más lento de lo normal, por consiguiente ni los oferentes ni los demandantes tienen con que vender y/o comprar, el sector bancario no se ha

recuperado por completo de la grave crisis de los años anteriores, sus tasas activas de interés son altas y las pasivas muy bajas debido al temor a la pérdida del capital imposibilitando un crecimiento económico a través de ese sector, además hay enormes fugas de capital del país, la falta de trabajo en las áreas rurales incentiva el aglutinando de centenares de campesinos en las grandes ciudades especialmente Quito, Guayaquil y Cuenca, creando un aumento en los cordones de miseria, niveles de violencia y brecha entre clases socioeconómicas medias y altas con las clases socioeconómicas bajas y los que se encuentran en un estado de miseria absoluta.

Los partidos políticos en el país pelean por un interés individual y no un interés colectivo, la burocracia y los niveles de corrupción no disminuyen; la innovación, el consenso y la creatividad son palabras vetadas para la política ecuatoriana. No muy lejos se encuentran los medios de comunicación que con su pesimismo, negligencia y subordinación a ciertos grupos de poder y oligárquicos del país, frenan el desarrollo económico del país.

En definitiva el crecimiento económico en el país ha sido taponado por casi todos los costados, la falta de libertad económica propicia la falta de libertad política, la falta de libertad política genera falta de libertad social y la falta de libertad social alimenta la falta de libertad económica. Además, el mercado no puede seguir un curso normal para que por si solo, logre distribuir lo más justo y equitativo que se pueda los recursos disponibles.

La clasificación que se a hecho de los enfoques como vías de desarrollo, es más política que económica y social, así vemos como la primera vía se corresponde con el sistema capitalista neoliberal, la

segunda vía con el sistema socialista neomarxista y la tercera vía una posición intermedia entre las dos vías anteriores.

En los últimos años existen dos enfoques de desarrollo que tienen sus detractores y seguidores, el primero está en función del Crecimiento Económico y el otro en función del Hombre<sup>16</sup>.

▪ **Desarrollo en función de Crecimiento Económico:**

Después de la 2da Guerra Mundial y particularmente después del Coloquio de Teherán realizado en 1958, los países tercermundistas se plantearon la necesidad de llevar a cabo el desarrollo de sus respectivos países, utilizando recetas que imitan el modelo capitalista en función de crecimiento económico (norteamericano), tales como:

- Industrialización y urbanización acelerada.
- Mecanización de la agricultura, con métodos de empleo masivo de capitales.
- Incremento de la inversión extranjera.
- Incremento de las exportaciones.
- El progreso se mide por la cifra de crecimiento del producto nacional bruto (PNB).

El desarrollo en función de crecimiento económico, es conocido como liberal, posteriormente capitalista y ahora es llamado neoliberal. Se caracteriza porque la producción de bienes de consumo y la distribución están en manos de particulares, que conforman el poder económico. El actor principal de este poder es el inversionista, el cual

---

<sup>16</sup> CORREA, Cortés Andrés Julián, El Desarrollo, Universidad Pontificia Bolivariana, Facultad de Economía y Desarrollo.

exige unas condiciones de confianza necesarias para llevar a cabo sus inversiones (riesgo país).

Este enfoque constituye un Modelo de dependencia y dominación que subordina a la mayoría de los países subdesarrollados y tercermundistas, los cuales aceptan como una condición necesaria, la premisa de que el desarrollo solo puede ser promovido por el poder económico a través de inversionistas.

Expresada como una función,  $D = F(CE, DS)$ , vemos en este enfoque que el Crecimiento Económico (CE) es la variable independiente y objetivo primario y el Desarrollo Social (DS) es la variable dependiente u objetivo subsecuente que utiliza al hombre como una ficha o mercancía más del proceso económico.

Este modelo tiende a subordinar el poder político al poder económico, socavando además los fundamentos del Estado Moderno. El objetivo fundamental de este enfoque es la expansión conocida como Globalización, que algunos denominan americanización. La globalización tiende a eliminar las fronteras que constituyen al Estado, afectando también los valores humanos, ciudadanos y de identidad nacional.

Según Anthony Giddens, un estudioso de la tercera vía, existen tres grandes cambios transformadores del mundo actual:

- La Globalización
- La economía sin peso global o desmaterializada y
- La pérdida de tradiciones, costumbres y hábitos

Los riesgos que asumen los estados modernos por estas transformaciones son impredecibles.

Se puede afirmar que la economía latinoamericana (incluida la ecuatoriana), por sus características atípicas han tenido un movimiento pendular, que va desde la expansión desarrollista promovida por recetas principalmente del FMI, las cuales originaron serios desequilibrios económicos, políticos, sociales y culturales hasta las medidas de ajuste necesarias que condujeron a una política monetarista de corte neoliberal que mantiene a los países en este escenario capitalista, donde los actores, límites y reglas son determinados por los indicadores macroeconómicos que controlan los centros de poder.

En este ámbito de acción el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han jugado un papel político y económico, que les ha permitido acudir en "auxilio" de los países que presentan estos desequilibrios concediendo préstamos condicionados por cinco políticas. Estas políticas, todas ellas monetaristas, de corte neoliberal, consisten en:

- Liberación de precios.
- Liberación de tasas de interés.
- Libertad cambiaria.
- Reforma tributaria.
- Reforma del Estado.

Es importante aclarar que este modelo capitalista funciona solo para los países desarrollados o productores, en los cuales el crecimiento económico organizado en empresas, genera el empleo

que desencadena los procesos económicos los cuales a su vez conducen a un Desarrollo Social de orden material.

Para los países subdesarrollados o no productores esta proposición no funciona, es inconsistente, por cuanto el crecimiento económico es precario y sujeto a los intereses de los inversionistas en su mayoría extranjeros, las empresas son pocas y la situación de empleo, es deficitaria y no tiene la fuerza necesaria para desencadenar los procesos económicos. Este déficit tiene que ser equilibrado con programas sociales que obligan al Estado a una reforma tributaria y ajustes económicos que afectan a la población y terminan siendo gasto público.

- **Desarrollo en función del hombre como una alternativa de desarrollo a escala humana:**

Esta propuesta presenta un eje de desarrollo diferente al modelo capitalista en función de crecimiento económico, promoviendo un desarrollo a escala humana enmarcado en un modelo político de plena participación ciudadana.

El desarrollo a escala humana, plantea en forma general la necesidad de promover un desarrollo orientado a la satisfacción de las necesidades humanas, es una teoría que trasciende las posiciones convencionales tanto económicas como sociales, políticas, culturales, porque visualiza al ser humano como el ente primordial y motor de su desarrollo, y este desarrollo debe estar articulado al plan global de cada nación.

Este enfoque asigna un rol protagónico al ser humano como promotor del desarrollo local, regional y nacional, en el que el Estado

actúa como estimulador de soluciones creativas surgidas de todos los espacios, las cuales emergen de abajo hacia arriba y no son impuestas por leyes o decretos, estableciéndose un modelo de autodependencia; a diferencia de la realidad actual, la cual se caracteriza por considerar a la persona como un objeto, sin participación protagónica, comandados por los grupos económicos, políticos y militares dominantes, en donde el Estado ejerce un rol de Estado paternalista y/o dominante, generándose con esta situación un modelo de dependencia.

Este proceso presenta las mismas fases que configuran a todas las tecnologías como son:

- Producción Teórica.
- Plan de Transferencia.
- Aplicación
- Difusión
- Democracia Social Participativa
- Desarrollo en Función del Hombre

Los Objetivos de este Proceso lo constituye:

- La Plena Participación Ciudadana,
- Desconcentración del Poder.
- Descentralización Administrativa.
- Transferencia de Competencias.
- Corresponsabilidad y Concurrencia.

Este modelo de democracia social participativa y desarrollo en función del hombre, no es conocido y sobre ellos no existe experiencia



alguna, es un camino desconocido, un mundo invisible que se debe caminar de acuerdo a un Plan Estratégico que articule la planificación con la autonomía, lo micro con lo macro, la sociedad civil con el Estado, lo personal con lo social y particularmente una articulación entre seres humanos, naturaleza y tecnología.

Particularmente el modelo de Desarrollo en Función del Hombre no esta enmarcado en la llamada tercera vía como algunos han pretendido señalar, sino que representa una nueva vía que podemos expresar como una función de funciones en la cual:  $D = f(DH, CE)$ ; donde la variable independiente y objetivo primario es el Desarrollo del Hombre (DH), que potencia el Desarrollo Social (DS), donde no se excluyen los propósitos convencionales del Crecimiento Económico (CE), que permiten acceder a bienes y servicios, pero dicho crecimiento debe comenzar y concentrarse en metas destinadas a satisfacer las necesidades humanas de subsistencia, protección, participación, creación, identidad y libertad, no puede ser un fin en si mismo, sino un medio para lograrlo<sup>17</sup>.

Existen varios factores que no permiten al Ecuador dar pasos firmes hacia el desarrollo, como la ingobernabilidad, corrupción, la escasa descentralización y desconcentración, la presión de grupos económicos del país, el despilfarro de los recursos financieros de la nación, e incluso podemos mencionar que el régimen salarial caótico que existe principalmente en el sector público ecuatoriano ha contribuido de alguna manera a que el desarrollo del país no camine, en razón que el salario está directamente relacionado con la productividad y calidad de servicio ofrecido por los empleados públicos a la población.

---

<sup>17</sup> MORA, Amaya Pablo Emilio, Nueva Vía al Desarrollo.

#### **5.4 El Gasto de Personal en el Presupuesto del Gobierno Central y su Incidencia para el Desarrollo del País**

El presupuesto para el año 2004, que fue aprobado por el Congreso Nacional, asciende a 6.950.837.468,61 de dólares. Una parte del financiamiento provendrá de nueva deuda externa e interna, por aproximadamente 2.037 millones de dólares y lo restante por los ingresos petroleros, tributarios y otros.

Los gastos de personal para el presente año son de 2.027.177.341,01 de dólares, lo que representa el 29.16% del presupuesto del Gobierno Central y si a este valor le incrementamos los restantes gastos corrientes por un valor de 1.907.582.986,00 de dólares que representa el 27.45%, el monto total por este concepto es de 3.934.760.327,69 de dólares, lo que representa el 56.61% de Gastos Corrientes totales (ver Cuadro No. 16).

Los gastos de Inversión que incluye entre otros el pago del bono de desarrollo humano y las transferencias a los gobiernos seccionales, para el año 2004 son por un valor de 1.506.202.554,30 que representan el 21.67% del presupuesto total.

Por último los Gastos de Capital que representa la amortización de la deuda para el presente año, son de 1.509.874.586,62 de dólares que representa el 21.72% del presupuesto del Gobierno Central.

Si sumamos los Gastos Corrientes (incluido gastos de Personal) y de Capital nos percatamos que el 78.33% del presupuesto del Gobierno Central se van en gastos de personal, de funcionamiento y para pago de la deuda que tiene el país, por lo que con el restante 21.67% se destina para inversión; porcentaje insuficiente para que el

Ecuador pueda cubrir con las necesidades básicas de su población y peor aún para que pueda dar los primeros pasos para salir del subdesarrollo, modernizarse y enfrentar a la globalización.

Es indispensable que se trate de optimizar y no incrementar el gasto, especialmente los de personal y corrientes, a través de medidas de austeridad; también es necesario que no se destine tanto para el pago de la deuda externa, ya que como se pudo evidenciar si se mantienen dichos porcentajes, el Ecuador simplemente no tendrá un futuro promisorio.

De igual forma el Presupuesto General del Estado, debe ser un instrumento que sirva para el desarrollo del país, por lo que debe ser formulado en forma técnica, evitando cualquier tipo de influencia política o presión de algún sector, para que los recursos se distribuyan en forma equitativa.

Es fundamental que en el Presupuesto General del Estado consten todas y cada una de las instituciones públicas, ya que no se puede concebir que ciertas entidades se manejen como un mundo aparte, y no rindan cuentas a nadie de la calidad del gasto que realizan, por estar protegidas de una mal concebida autonomía.

## CAPITULO VI

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 6. ENTREVISTAS, PROPUETA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

##### 6.1 Entrevistas

Las entrevistas fueron efectuadas al Abogado Miguel García Falconi (MG) Presidente de la Federación Servidores Públicos FEDESEP, al Dr. Gerardo Gordillo Romero (GG) Jefe de la Unidad de Remuneraciones del Ministerio de Economía y Finanzas, experto en materia salarial del sector público, quien participo en la preparación de la LOSCCA.

#### **¿CUÁL ES SU OPINIÓN SOBRE LA LOSCCA Y EL PROCESO DE UNIFICACIÓN Y HOMOLOGACIÓN SALARIAL?**

**MG:** Es una Ley de congelación de sueldos y salarios hasta el 2009, es una ley de flexibilidad laboral para despedir a los servidores sin indemnizaciones, se está a expensas del patrono para permanecer o no en el puesto, se procederá a suprimir partidas por efecto de reestructuras o reducción de personal.

Es una falacia la homologación de sueldos ya que no hay escala salarial y tampoco se han establecido topes máximos o mínimos para dicha escala.

Se debió establecer un mecanismo para homologar a los que menos ganan con los que ganan más, ya que el Gobierno en su período no tiene la intención de homologar ya que su plazo es hasta el 2009. Solo se congelan los sueldos a los servidores del Gobierno Central, muchos de los cuales ganan menos que la canasta básica, pero no se congela a los servidores que ganan once, doce , trece mil dólares o más.

**GG:** Con la LOSCCA se cuenta con una base legal para manejar adecuadamente las remuneraciones de los servidores públicos, pero es necesario que exista la decisión de quines administran la Ley para hacerla cumplir, es decir, la SENRES, el Ministerio de Economía en su competencia y la Contraloría.

Es necesario aclarar que dentro del ámbito de acción de la Ley no están las funciones Legislativa, la Judicial y la Fuerza Pública y otras instituciones autónomas, lo que origina que no exista un control total de los gastos de personal en el sector público.

En principio la Ley cubría a todos los servidores públicos del Estado, pero cuando dicha Ley ingreso al Congreso se fueron saliendo varias instituciones del sistema, como las señaladas anteriormente.

**¿ESTA INICIATIVA DEL GOBIERNO AFECTA A LOS SERVIDORES PUBLICOS, QUE POSICIÓN TIENE EL GREMIO (O EL MINISTERIO) AL QUE UD REPRESENTA FRENTE A ESTA LEY Y AL PROCESO QUE SE INICIO EL 1 DE ENERO DEL 2004.**

**MG:** No es una ley nacional es una ley impuesta por los organismos internacionales, específicamente del Fondo Monetario Internacional, lo que está concatenado con la Carta de Intención, cuyo objetivo es

congelar la masa salarial, lo que si han logrado, y reducir el tamaño del Estado.

La misma Ley habla de porcentajes de servidores que tienen que salir, lo que está conectado con el oficio No. 029 dónde no se habla de homologación, sino que se exige que se ponga el número que deben salir en el 2004, 2005, 2006 y 2007. Por lo tanto se evidencia que nunca hubo la intención de homologar los sueldos sino más bien de congelarlos y reducir el número de servidores de los Ministerios y sus entidades adscritas.

Como gremio se exigió que conste en la nueva Ley la escala salarial, pedido que no prosperó, por lo que nos tememos que la escala que se estructure sea muy baja por lo que todos los servidores quedarían sobrevalorados.

La citada Ley abarca aproximadamente a 55.000 servidores del Gobierno Central de los 340.000 servidores que son del Sector Público, lo que evidencia que en el país existen ciertas instituciones con nichos de poder, ya que a ellas han ingresado parientes y recomendados del gobierno actual, por lo que no se los ha incluido dentro del ámbito de la LOSCCA.

Entidades autónomas como el Banco Central, se oponen a que se conozca sus componentes salariales, ya que son muy superiores incluso a la remuneración del Presidente de la República, contradiciendo lo que dice la Ley de que ningún funcionario podrá ganar más que el primer mandatario.

Además no se incluyó a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, porque a este grupo no se puede congelar los sueldos ya que tendría el Gobierno posiblemente problemas con respecto al apoyo del régimen.

Concomitantemente el Gobierno pretende una serie de despidos, de concretarse éstos la Federación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador, procederá con paralizaciones.

**GG:** Los servidores públicos incluidos los profesionales escalafonados tienen la idea de que es un congelamiento de sueldos; si bien en principio es cierta esta afirmación, ésta se produce para poder igualar las remuneraciones entre las diferentes instituciones públicas.

Algo que hay que tomar en cuenta, es que hasta antes de la vigencia de la Ley en el mismo Gobierno Central se manejaban sistemas remunerativos independientes al margen incluso del CONAREM, organismo que se estableció para el manejo remunerativo. Por lo que esta Ley permitirá un reajuste del sistema remunerativo para cumplir con el reajuste de gastos de personal.

**¿CREE QUE EL DESORDEN SALARIAL IMPERANTE EN EL PAÍS, INFLUYE NEGATIVAMENTE EN EL DESARROLLO DEL ESTADO?**

**MG:** El caos existente se ha originado por el propio Estado a través del CONAREM, que emitió una serie de resoluciones que privilegiaban a ciertas instituciones como por ejemplo la Comisión de Tránsito del Guayas, donde un sargento gana mucho más que un Director de cualquier Ministerio.

Existen sueldos como el del Superintendente de Bancos cuya remuneración es de 12.000 dólares mensuales, entonces de que Homologación se está hablando.

**GG:** Si influye negativamente en el desarrollo del Estado, en razón que muchas actividades de los servidores públicos van en contra de las iniciativas del Gobierno lo cual lo demuestran a través de paralizaciones, lo que ocasiona que se vaya deteniendo el desarrollo del país.

Es importante el diálogo constructivo entre el Gobierno y los servidores públicos, para llegar a cuerdos que permitan corregir las distorsiones salariales existentes en el país.

**¿LAS ACCIONES DEL GOBIERNO SE ORIENTAN A LA MODERNIZACION DEL ESTADO, QUE INCLUYE LA OPTIMA PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y MEJORAR LOS NIVELES DE GOBERNABILIDAD. ESTA LEY PROMOVERA ESTOS OBJETIVOS?**

**MG:** Al cubrir solamente a una pequeña parte de servidores públicos la nueva Ley Organica, la misma no ayudará en nada a mejorar la gobernabilidad y a prestar un mejor servicio a la ciudadanía.

**GG:** Si se tiene servidores satisfechos hay menos conflictos y por ende se mejora la gobernabilidad. En el sector privado con la unificación, casi se han eliminado los conflictos laborales, en cambio en el sector público los conflictos son permanentes.

Por lo tanto para la modernización del Estado y una mejor gobernabilidad, se debe tener adecuados niveles salariales, para que los servidores públicos estén motivados y satisfechos y así evitar las



paralizaciones y el gobierno pueda enfocarse en sus objetivos y metas prioritarias.

Cualquier plan de gobierno puede avanzar si tiene un adecuado control de la burocracia.

**¿HA EXISTIDO ALGUNA PROPUESTA POR PARTE DE LA CONFEDERACIÓN DE SERVIDORES PUBLICOS (MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS), PARA QUE LA UNIFICACIÓN Y HOMOLOGACIÓN SEA EFECTIVA Y VIABLE?**

**MG:** Si, presentamos al Congreso Nacional una propuesta a través de la Comisión de lo Laboral, pero en el Congreso el PRIAN, PRE, PSC, resolvió no tratar este proyecto, a pesar de que era un buen aporte para disponer de una buena Ley, sobre todo para arreglar la serie de distorsiones salariales existentes en el Sector Público.

Una de las propuestas era de que se identifique los roles de pago de todas las instituciones públicas, para que se congelen a los que más ganan y se saque una media para que los que menos ganan se equiparen en algo. Además se proponía un incremento diferenciado del 2% a los que más ganan y un 20% a los que menos ganan, para que en cinco años se pueda equiparar todos las instituciones públicas.

**GG:** El Gobierno en primera instancia presentó al Congreso la Ley abarcando a todas las instituciones del sector público, sin embargo, por diversos motivos o presiones de tipo político, varias instituciones han quedado al margen de la ley, incluso entidades del propio gobierno central.

Para la unificación salarial se establecerá un procedimiento, en base a un método estadístico o matemático para realizarlo en forma técnica.

Se ha puesto a disposición de las instituciones públicas una página web para la recolección de información remunerativa de cada una de ellas, para contar con la información necesaria que permita preparar una escala de remuneraciones que responda exclusivamente a la técnica.

**¿ALREDEDOR DEL 30% DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO ESTA DESTINADO A GASTOS DE PERSONAL. CONSIDERA UD. QUE LA ASIGNACIÓN DE ESTE RUBRO LIMITA EL DESARROLLO DEL PAIS?**

**MG:** Existe una distribución inequitativa de la masa salarial, los 32.000 empleados de las entidades autónomas que representa el 9.5% del total de servidores públicos, consumen el 30% de la masa salarial.

El común de los servidores públicos no es que gana mucho, sino que algunos servidores de ciertas instituciones, ganan demasiado en desmedro del resto de servidores públicos.

Algo importante de recalcar es que por un lado se congela los sueldos para un sector de servidores, pero para consultores y asesores del Gobierno no existen restricciones en cuanto a remuneraciones.

**GG:** El Estado es el mayor empleador y generador de mano de obra en todo el mundo, obviamente el gasto de personal es muy significativo en el presupuesto, por la gran cantidad de servidores públicos.



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

No creo que la solución sea un despido masivo de burócratas para reducir los gastos de personal, pero se debe conseguir que los servidores públicos sean más eficientes y efectivos, mediante el establecimiento de indicadores de gestión y la evaluación del desempeño.

## 6.2 Propuesta para la Homologación de Sueldos del Sector Público

Se debe notar que al unificar los sueldos, existirán tantos sueldos unificados como servidores existen, ya que cada servidor tiene sus propias características como antigüedad, cargas familiares, etc.

En la escala que se presenta en el Cuadro No. 17 constan los sueldos básicos unificados que se tiene tanto en la escala de 14 grados como en la escala del nivel jerárquico superior, con su respectiva denominación de puestos, aclarando que al homologarlos con el resto del sector público y del Gobierno Central, dichos valores serán superiores.

Sin embargo debería reformar la SENRES la Resolución No. OSCIDI-0034-2000 publicada en Suplemento de Registro Oficial No. 231 del 26 de marzo de 1998, con la que se emite la Norma Técnica de Ubicación Inicial de los Servidores Públicos en el Desarrollo de Carrera, introduciendo además normas con respecto a los ascensos de grados que se van a realizar, en razón que debería por lo menos establecerse que cada servidor permanezca en el grado correspondiente por lo menos cuatro años y si reúne los requisitos tanto de formación profesional, como de capacitación adicional y otros pueda acceder al grado inmediatamente superior.

Es necesario que en la escala no sea impermeable es decir que los funcionarios que ingresen por primera vez al sector público ingresen por los primeros niveles de cada grupo ocupacional, cumplan el tiempo mínimo de cuatros años para ser promovidos al grado inmediatamente superior, sin que se pueda ubicar en cualquier otro nivel, lo que permitirá que exista además de una escala remunerativa un sistema de carrera.

**CUADRO No. 17**  
**SUELDO BASICO UNIFICADO DE LA ESCALA DE 14 GRADOS**  
**Y DE LA DEL NIVEL JERÁRQUICO SUPERIOR, CON LA**  
**DENOMINACIÓN DE LOS PUESTOS (EN DOLARES)**

GRADOS	PUESTOS	BASICO UNIFICADO
1	AUXILIAR DE SERVICIOS	303
2	ASISTENTE ADMINISTRATIVO A	328
3	ASISTENTE ADMINISTRATIVO B	350
4	ASISTENTE ADMINISTRATIVO C	363
5	TÉCNICO A	385
6	TÉCNICO B	398
7	PREPROFESIONAL	433
8	PROFESIONAL 1	491
9	PROFESIONAL 2	525
10	PROFESIONAL 3	659
11	PROFESIONAL 4	693
12	PROFESIONAL 5	756
13	PROFESIONAL 6	819
14	DIRECTOR AREA	901
15	DIRECTOR PROVINCIAL	1.575
16	DIRECTOR NACIONAL	1.598
17	MÁXIMA AUTORIDAD INSTITUCIONAL AMBITO NACIONAL/REGIONAL (A)	1.620
18	MÁXIMA AUTORIDAD INSTITUCIONAL AMBITO NACIONAL/REGIONAL (B)	2.025
19	SUBSECRETARIO DE ESTADO/REGIONAL	3.443
20	VICEMINISTRO/SUBSECRETARIO GENERAL	4.455
21	MINISTROS DE ESTADO	5.100
22	VICEPRESIDENTE	5.400
23	PRESIDENTE	6.400

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.



**PDF Complete**  
*Your complimentary use period has ended.  
Thank you for using PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

La propuesta de escala presentada en el Cuadro No. 18 es una escala de 23 grados calculada con el método de progresión lineal, en la que los incrementos entre cada categoría es un valor constante, además se fusiona la escala de 14 grados con la del nivel jerárquico superior; la misma que parte en el primer grado con un sueldo mínimo de 450 dólares y el último grado con un sueldo máximo de 8.000 dólares para el Presidente de la República, así mismo se presenta las escalas hasta el año 2009 conforme la LOSCCA.

De igual manera en el Cuadro No. 19 se presenta otra propuesta de escala de 23 grados, pero diferenciando la escala de 14 grados y la del nivel jerárquico superior, estableciendo para la primera un sueldo de 450 dólares en el primer grado y 1.600 dólares como sueldo máximo en la categoría 15, para la segunda parte del grado 16 con un sueldo mínimo de 1.650 dólares y el grado 23 le corresponde 8.000 dólares, de igual forma se utiliza para el cálculo la progresión lineal.

Es importante señalar que el sueldo máximo será de 8.000 dólares que corresponde al que percibirá el Presidente de la República en el año 2009, por lo que es un monto bastante conservador pero factible, en razón de la crisis fiscal por la que atraviesa el Estado.

De igual manera entre cada grado las diferencias no son excesivas, ya que como se indicó anteriormente, hay que considerar que la homologación se efectuará en el plazo de 5 años.

Es necesario que se establezca una única escala tanto para los funcionarios sujetos a la escala de 14 grados, como para los del nivel jerárquico superior, en razón que la mayoría de veces sólo se

incrementan éstos últimos los sueldos, lo que permitirá la transparencia y tratamiento justo a todos los servidores públicos.

### CUADRO No. 18

#### PROPUESTA DE ESCALA DE HOMOLOGACIÓN DE 23 GRADOS CON UN SUELDO MINIMO Y UN SUELDO MÁXIMO, EN PROGRESIÓN LINEAL

GRADOS	SUELDO A HOMOLOGARSE	SUELDO UNIFICADO	2005	2006	2007	2008	2009
1	450,00	303,00	332,40	361,80	391,20	420,60	450,00
2	793,18	328,00	421,04	514,07	607,11	700,15	793,18
3	1.136,36	350,00	507,27	664,55	821,82	979,09	1.136,36
4	1.479,55	363,00	586,31	809,62	1.032,93	1.256,24	1.479,55
5	1.822,73	385,00	672,55	960,09	1.247,64	1.535,18	1.822,73
6	2.165,91	398,00	751,58	1.105,16	1.458,75	1.812,33	2.165,91
7	2.509,09	433,00	848,22	1.263,44	1.678,65	2.093,87	2.509,09
8	2.852,27	491,00	963,25	1.435,51	1.907,76	2.380,02	2.852,27
9	3.195,45	525,00	1.059,09	1.593,18	2.127,27	2.661,36	3.195,45
10	3.538,64	659,00	1.234,93	1.810,85	2.386,78	2.962,71	3.538,64
11	3.881,82	693,00	1.330,76	1.968,53	2.606,29	3.244,05	3.881,82
12	4.225,00	756,00	1.449,80	2.143,60	2.837,40	3.531,20	4.225,00
13	4.568,18	819,00	1.568,84	2.318,67	3.068,51	3.818,35	4.568,18
14	4.911,36	901,00	1.703,07	2.505,15	3.307,22	4.109,29	4.911,36
15	5.254,55	1.575,00	2.310,91	3.046,82	3.782,73	4.518,64	5.254,55
16	5.597,73	1.598,00	2.397,95	3.197,89	3.997,84	4.797,78	5.597,73
17	5.940,91	1.620,00	2.484,18	3.348,36	4.212,55	5.076,73	5.940,91
18	6.284,09	2.025,00	2.876,82	3.728,64	4.580,45	5.432,27	6.284,09
19	6.627,27	3.443,00	4.079,85	4.716,71	5.353,56	5.990,42	6.627,27
20	6.970,45	4.455,00	4.958,09	5.461,18	5.964,27	6.467,36	6.970,45
21	7.313,64	5.100,00	5.542,73	5.985,45	6.428,18	6.870,91	7.313,64
22	7.656,82	5.400,00	5.851,36	6.302,73	6.754,09	7.205,45	7.656,82
23	8.000,00	6.400,00	6.720,00	7.040,00	7.360,00	7.680,00	8.000,00

Fuente: Ing. Horacio Ayala F.

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.

**CUADRO No. 19**  
**PROPUESTA DE ESCALA DE HOMOLOGACIÓN DE 23 GRADOS CON**  
**DOS SUELDOS MINIMOS Y DOS MÁXIMOS, EN PROGRESIÓN**  
**LINEAL**

GRADOS	SUELDO A HOMOLOGARSE	SUELDO UNIFICADO	2005	2006	2007	2008	2009
1	<b>450,00</b>	303,00	332,40	361,80	391,20	420,60	450,00
2	532,14	328,00	368,83	409,66	450,49	491,31	532,14
3	614,29	350,00	402,86	455,71	508,57	561,43	614,29
4	696,43	363,00	429,69	496,37	563,06	629,74	696,43
5	778,57	385,00	463,71	542,43	621,14	699,86	778,57
6	860,71	398,00	490,54	583,09	675,63	768,17	860,71
7	942,86	433,00	534,97	636,94	738,91	840,89	942,86
8	1.025,00	491,00	597,80	704,60	811,40	918,20	1.025,00
9	1.107,14	525,00	641,43	757,86	874,29	990,71	1.107,14
10	1.189,29	659,00	765,06	871,11	977,17	1.083,23	1.189,29
11	1.271,43	693,00	808,69	924,37	1.040,06	1.155,74	1.271,43
12	1.353,57	756,00	875,51	995,03	1.114,54	1.234,06	1.353,57
13	1.435,71	819,00	942,34	1.065,69	1.189,03	1.312,37	1.435,71
14	1.517,86	901,00	1.024,37	1.147,74	1.271,11	1.394,49	1.517,86
15	<b>1.600,00</b>	1.575,00	1.580,00	1.585,00	1.590,00	1.595,00	1.600,00
16	<b>1.650,00</b>	1.598,00	1.608,40	1.618,80	1.629,20	1.639,60	1.650,00
17	2.557,14	1.620,00	1.807,43	1.994,86	2.182,29	2.369,71	2.557,14
18	3.464,29	2.025,00	2.312,86	2.600,71	2.888,57	3.176,43	3.464,29
19	4.371,43	3.443,00	3.628,69	3.814,37	4.000,06	4.185,74	4.371,43
20	5.278,57	4.455,00	4.619,71	4.784,43	4.949,14	5.113,86	5.278,57
21	6.185,71	5.100,00	5.317,14	5.534,29	5.751,43	5.968,57	6.185,71
22	7.092,86	5.400,00	5.738,57	6.077,14	6.415,71	6.754,29	7.092,86
23	<b>8.000,00</b>	6.400,00	6.720,00	7.040,00	7.360,00	7.680,00	8.000,00

Fuente: Ing. Horacio Ayala F.

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.



En el Cuadro No. 20 se plantea otra alternativa de escala salarial a homologarse, con progresión geométrica, la misma que tiene entre cada grado diferencias distintas de forma progresiva ascendente, en una escala de 23 grados, considerando como sueldo mínimo en el grado 1, 450 dólares y como sueldo máximo 8.000 dólares en el grado 23.

La propuesta en el Cuadro No. 21, es de igual forma en base a progresión geométrica, se establece en 23 grados, pero con dos sueldos mínimos y dos máximos diferenciando la escala de 14 grados y la del nivel jerárquico superior, en la primera con un sueldo mínimo de 450 dólares en el grado 1 y un sueldo máximo de 1.600 en el grado 15, la segunda con un sueldo mínimo 1.650 en el grado 16 y como máximo 8.000 en el grado 23.

**CUADRO No. 20**  
**PROPUESTA DE ESCALA DE HOMOLOGACIÓN DE 23 GRADOS CON**  
**UN SUELDO MINIMO Y UN SUELDO MÁXIMO, EN PROGRESIÓN**  
**GEOMÉTRICA**

GRADOS	SUELDO A HOMOLOGARSE	SUELDO UNIFICADO	2005	2006	2007	2008	2009
1	<b>450,00</b>	303,00	332,40	361,80	391,20	420,60	450,00
2	512,89	328,00	364,98	401,96	438,93	475,91	512,89
3	584,57	350,00	396,91	443,83	490,74	537,66	584,57
4	666,27	363,00	423,65	484,31	544,96	605,62	666,27
5	759,39	385,00	459,88	534,75	609,63	684,51	759,39
6	865,52	398,00	491,50	585,01	678,51	772,01	865,52
7	986,48	433,00	543,70	654,39	765,09	875,78	986,48
8	1.124,35	491,00	617,67	744,34	871,01	997,68	1.124,35
9	1.281,48	525,00	676,30	827,59	978,89	1.130,19	1.281,48
10	1.460,58	659,00	819,32	979,63	1.139,95	1.300,27	1.460,58
11	1.664,71	693,00	887,34	1.081,68	1.276,03	1.470,37	1.664,71
12	1.897,37	756,00	984,27	1.212,55	1.440,82	1.669,09	1.897,37
13	2.162,54	819,00	1.087,71	1.356,42	1.625,12	1.893,83	2.162,54
14	2.464,77	901,00	1.213,75	1.526,51	1.839,26	2.152,02	2.464,77
15	2.809,24	1.575,00	1.821,85	2.068,70	2.315,54	2.562,39	2.809,24
16	3.201,86	1.598,00	1.918,77	2.239,54	2.560,31	2.881,08	3.201,86
17	3.649,34	1.620,00	2.025,87	2.431,74	2.837,60	3.243,47	3.649,34
18	4.159,36	2.025,00	2.451,87	2.878,75	3.305,62	3.732,49	4.159,36
19	4.740,67	3.443,00	3.702,53	3.962,07	4.221,60	4.481,13	4.740,67
20	5.403,21	4.455,00	4.644,64	4.834,29	5.023,93	5.213,57	5.403,21
21	6.158,36	5.100,00	5.311,67	5.523,34	5.735,01	5.946,68	6.158,36
22	7.019,03	5.400,00	5.723,81	6.047,61	6.371,42	6.695,23	7.019,03
23	<b>8.000,00</b>	6.400,00	6.720,00	7.040,00	7.360,00	7.680,00	8.000,00

Fuente: Ing. Horacio Ayala F.

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.

**CUADRO No. 21**  
**PROPUESTA DE ESCALA DE HOMOLOGACIÓN DE 23 GRADOS CON**  
**DOS SUELDOS MINIMOS Y DOS MÁXIMOS, EN PROGRESIÓN**  
**GEOMETRICA**

GRADOS	SUELDO A HOMOLOGARSE	SUELDO UNIFICADO	2005	2006	2007	2008	2009
1	<b>450,00</b>	303,00	332,40	361,80	391,20	420,60	450,00
2	492,68	328,00	360,94	393,87	426,81	459,74	492,68
3	539,40	350,00	387,88	425,76	463,64	501,52	539,40
4	590,56	363,00	408,51	454,02	499,54	545,05	590,56
5	646,57	385,00	437,31	489,63	541,94	594,25	646,57
6	707,89	398,00	459,98	521,96	583,93	645,91	707,89
7	775,03	433,00	501,41	569,81	638,22	706,62	775,03
8	848,53	491,00	562,51	634,01	705,52	777,02	848,53
9	929,00	525,00	605,80	686,60	767,40	848,20	929,00
10	1.017,11	659,00	730,62	802,24	873,87	945,49	1.017,11
11	1.113,57	693,00	777,11	861,23	945,34	1.029,46	1.113,57
12	1.219,18	756,00	848,64	941,27	1.033,91	1.126,55	1.219,18
13	1.334,81	819,00	922,16	1.025,32	1.128,49	1.231,65	1.334,81
14	1.461,40	901,00	1.013,08	1.125,16	1.237,24	1.349,32	1.461,40
15	<b>1.600,00</b>	1.575,00	1.580,00	1.585,00	1.590,00	1.595,00	1.600,00
16	<b>1.650,00</b>	1.598,00	1.608,40	1.618,80	1.629,20	1.639,60	1.650,00
17	2.067,42	1.620,00	1.709,48	1.798,97	1.888,45	1.977,93	2.067,42
18	2.590,43	2.025,00	2.138,09	2.251,17	2.364,26	2.477,34	2.590,43
19	3.245,75	3.443,00	3.403,55	3.364,10	3.324,65	3.285,20	3.245,75
20	4.066,86	4.455,00	4.377,37	4.299,74	4.222,11	4.144,49	4.066,86
21	5.095,68	5.100,00	5.099,14	5.098,27	5.097,41	5.096,55	5.095,68
22	6.384,78	5.400,00	5.596,96	5.793,91	5.990,87	6.187,83	6.384,78
23	<b>8.000,00</b>	6.400,00	6.720,00	7.040,00	7.360,00	7.680,00	8.000,00

Fuente: Ing. Horacio Ayala F.

Elaboración: Ing. Horacio Ayala F.

### 6.3 Conclusiones

- Existe una gran cantidad de instituciones públicas, tanto del Gobierno Central, Entidades Autónomas, Descentralizada, Gobiernos Seccionales, Empresas Públicas, Instituciones Financieras Estatales, entre otras, las mismas que no han podido contribuir de manera decisoria para mejorar el nivel de vida de los ecuatorianos. Muchas de estas tienen duplicidad de funciones lo que genera el desperdicio de los escasos recursos económicos de que dispone la nación.
- El aparato estatal ha crecido desmesuradamente por lo que absorbe en remuneraciones y gastos corrientes, la mayor cantidad de recursos que se generan en el país.
- En el Sector Público existen instituciones de primera, segunda, y de tercera clase, no por su nivel de gestión, sino por el tipo de remuneraciones que perciben.
- Muchas de las instituciones del Estado se autogobiernan como islas independientes del Estado, lo que ha ocasionado los mayores excesos en cuestión salarial.
- El Servicio Civil se instauró en el país, con la finalidad de ordenar el servicio público, si bien las normas de administración de personal fueron acogidas por la mayoría de instituciones públicas, con respecto al subsistema de remuneraciones cada una se estableció uno propio.

- El establecimiento de las escalas de remuneraciones en el Sector Público, no han sido en forma técnica sino en base de presiones de todo tipo e intereses propios, y generadas en su momento por varios organismos como la SENDA, DNP, OSCIDI, CONAREM, Ministerio de Economía y Finanzas, SENRES e incluso por las mismas instituciones, que valiéndose de la autonomía y descentralización, crean sus propias escalas.
- La LOSCCA, pretende de igual manera el desarrollo profesional y personal de los servidores públicos, en búsqueda de lograr el permanente mejoramiento de la eficiencia, eficacia y productividad del Estado y sus Instituciones mediante el establecimiento, funcionamiento y desarrollo de un sistema técnico de Administración de Recursos Humanos, sin embargo este objetivo sólo quedará en buenas intenciones como las anteriores leyes de Servicio Civil, en razón que no existen reformas de fondo que la diferencie de sus predecesoras, únicamente a puesto énfasis en el aspecto remunerativo, descuidando los otros subsistemas de administración de recursos humanos; no se implementa realmente un sistema de carrera que es fundamental para el desarrollo de la burocracia, para el mejoramiento del servicio a la ciudadanía, e incluso sirve de base para que la unificación y homologación funcione correctamente.
- Las Leyes Escalafonarias en materia remunerativa se anularon, lo que está generando un malestar entre los profesionales ya que al no existir un sistema de carrera definido, las condiciones para el desarrollo profesional no existen.

- Mediante la contratación colectiva ciertas entidades o empresas estatales disponen de sueldos dorados, lo que ha provocado mayor disparidad remunerativa en el Sector Público.
- El CONAREM fue un organismo que contribuyó en gran medida a incrementar la disparidad salarial y a los abusos de ciertos sectores de la función pública, tanto en remuneraciones como indemnizaciones.
- La SENRES al tener una cobertura limitada, no puede realizar un control efectivo de las remuneraciones en todas las entidades públicas, a pesar de que es una de sus principales funciones.
- La Unificación y Homologación Salarial no acoge a todo el Sector Público, prácticamente abarca solo a los Ministerios y sus entidades adscritas, por lo que cualquier intento por ordenar las remuneraciones en la burocracia es mínimo, ya que se excluye a varias instituciones por propio mandato de la Ley o por que gozan de autonomía o descentralización, lo que ocasionará que siga creciendo el abismo salarial entre las entidades.
- Si tomamos en cuenta las entidades que quedan fuera de la Unificación Salarial, como son: los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, los servidores de la Función Legislativa y Judicial, el personal docente sujetos a la Ley Orgánica de Educación y cuerpo de vigilancia de la CTG, vemos como la mayoría del Sector Público está exento de la aplicación de la Ley, es decir que estos sectores continuarán aplicando los beneficios y subsidios que fueron eliminados para otros, lo que generará brotes de intranquilidad e insatisfacción en los funcionarios cuya capacidad de demanda será mermada con

aplicación del congelamiento, y lo que es más grave se consolidará dos clases de servidores públicos, excluidos e incluidos de la LOSCCA, contraponiéndose a lo dispuesto en el Art 2 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa que dice+ Principios.- La presente Ley Orgánica se sustenta en los principios de unicidad, transparencia, igualdad, equidad, lealtad, racionalidad, descentralización y desconcentración, productividad, eficiencia, competitividad y responsabilidad+

- Al unificar los diversos componentes de los ingresos de un servidor público, cada servidor tendrá diferente sueldo unificado, en razón que cada persona tienen condiciones propias como antigüedad, cargas familiares, etc.
- Si se compara la unificación entre los Ministerios y entidades autónomas se concluye que las remuneraciones unificadas de estas últimas, son hasta seis veces superiores que las primeras, y si se las compara con las llamadas entidades privilegiadas las diferencias son mayores.
- Dentro del Gobierno Central los sectores que están excluidos por la propia Ley participan del 71% del total de los gastos de personal del Gobierno Central, por lo que prácticamente el control del mismo será mínimo.
- El proceso de unificación y homologación ha provocado un incremento del gasto de personal, derivados del cálculo del décimo tercero, el aporte patronal y fondos de reserva que se pagan al IESS.

- Por efectos de la unificación y homologación salarial, la aportación al IESS crecerá sustancialmente, y los servidores públicos verán disminuido sus ingresos, a pesar de que existe una disposición legal que regula por el plazo de 7 años el monto de aportaciones; por lo tanto el Seguro Social va recibir más dinero, a pesar de que no mejora la calidad de los servicios que brinda a los afiliados.
- Si el proceso de unificación no se lo ha realizado en forma transparente, puede ocultar aumentos de sueldos, al ubicar a los empleados en los grados superiores de la escala, que es una práctica común en la administración pública.
- A pesar de que el plazo de la homologación se amplió hasta el 2009, al existir diferencias tan enormes es poco probable que se las realice, tomando como base las remuneraciones más altas, más bien se tomarán techos bajos, con lo que la mayoría de servidores quedarán sobrevalorados y por lo tanto congeladas sus remuneraciones por lo menos hasta el 2009.
- Al unificarse y sincerarse las remuneraciones en el Gobierno Central, los sectores que no ingresan a este proceso van a presionar por un incremento de remuneraciones para igualarse a las primeras, como ya se está dando con las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.
- Algo trascendente de la LOSCCA es que limita las indemnizaciones de un grupo privilegiado de burócratas y permite la transparencia de los ingresos del servidor público, sin embargo por los incrementos al gasto derivados de este proceso de unificación y homologación y por sus efectos de asimilación en otros sectores, institucionaliza la inestabilidad fiscal y social, al



producir el efecto contrario a la necesidad de reducir la masa salarial del Sector Público.

- A si se produzca la salida de servidores públicos en los términos que establece la LOSCCA, estos ahorros de gasto no serán suficientes para compensar los ingentes costos derivados de la unificación y de la homologación.
- Los Gastos de personal en el Presupuesto General del Estado representa el 29.16%, cifra muy onerosa para la calidad de servicios que brinda el sector público a la colectividad.
- Si sumamos los gastos de personal que representan el 29.16% del total del presupuesto y los gastos corrientes y de capital que son el 49.17, los rubros suman el 78.33, un monto altísimo que frena el desarrollo de la nación, ya que prácticamente todos los ingresos del Estado lo consumimos en sueldos, suministros y pago de deuda.
- Destinar únicamente el 21.67% del presupuesto para inversión, no le permite al país dar ni siquiera los primeros pasos, para que poder desarrollarse, modernizarse y enfrentar la globalización con posibilidades de éxito.
- El Presupuesto General del Estado, no abarca a todos las instituciones del Sector Público, sino únicamente a los del Gobierno Central, lo que no permite tener el control y conocimiento presupuestario de una gran parte del Estado, ocasionando que éstas entidades utilicen los recursos principalmente en incrementos salariales sin restricción alguna.

- La homologación es muy difícil que se pueda concretar sino se respeta la LOSCCA y la austeridad fiscal, y si se sigue mediante Decretos incrementando las remuneraciones a los servidores públicos.
- La modernización del Estado ecuatoriano, es una necesidad imperiosa pero se la debe llevar a cabo en forma técnica, y sobre todo pensando en los intereses nacionales y el bien común; tanto del sector público como privado, deben trabajar y unir esfuerzos para lograr que el país salga adelante y todos los ecuatorianos podamos gozar de un mejor nivel de vida.
- Existe un enfoque neoliberal apoyando por ciertos sectores del país, para impulsar las privatizaciones sin mayor análisis y no necesariamente con la finalidad de mejorar el servicio a los consumidores, sino que pretenden tener réditos económicos inmensos, para los mismos grupos de poder que han manejado el país por generaciones. Las privatizaciones deben efectuarse cuando sea un buen negocio para el Ecuador y principalmente si se va a mejorar los servicios y prestaciones para los ciudadanos.
- A pesar de la necesidad imperiosa de la descentralización en el país, sin embargo en la práctica muy poco se avanzado, ya que no existe la voluntad y decisión política de los gobiernos para avanzar en este proceso, y tampoco existe una presión suficiente de la ciudadanía para exigir que se den pasos concretos en dicho sentido, por lo que se puede concluir que tanto para la sociedad política como para la sociedad civil, la descentralización no ocupa el primer lugar en la agenda política nacional.

- La serie de paralizaciones, huelgas y paros que se efectúan en el sector público, originados principalmente por reclamos salariales debilitan aún más la gobernabilidad en el país.
- La forma de gobierno democrático en el Ecuador, separa sus funciones fundamentales en ejecutiva, legislativa y judicial, con la finalidad de buscar una relación armónica en el ejercicio del poder y sobre todo un sistema que permita garantizar el respeto a la libertad de los ciudadanos, pero en el país la separación entre las funciones del Estado no ha sido real; no ha concordado con el postulado constitucional, existe injerencia entre las funciones del Estado, lo que debilita a la democracia y torna ingobernable a la nación.
- El poder político en el país es subordinado al poder económico, lo que ha producido que la nación no pueda desarrollarse como debiera en razón que siempre se privilegia a ciertos grupos oligárquicos del país.
- El modelo económico que nos imponen los organismos internacionales para nuestro desarrollo, funcionan solo en los países desarrollados, en los cuales el crecimiento económico organizado en empresas, genera el empleo que desencadena en los procesos económicos los cuales a su vez conducen a un desarrollo social de orden material, en los países subdesarrollados esta posición simplemente no funciona.
- El aparato burocrático del país por su crecimiento incontrolado, está frenando el desarrollo del país, en razón que se destinan ingentes recurso a cubrir los gastos de personal.

- El modelo de democracia social participativa y desarrollo en función del hombre, no es conocido y sobre ellos no existe experiencia alguna, es un camino desconocido, un mundo invisible que se debe caminar de acuerdo a un Plan Estratégico que articule la planificación con la descentralización, lo micro con lo macro, la sociedad civil con el estado, lo personal con lo social y particularmente una articulación entre seres humanos, naturaleza y tecnología.
- Existen varios factores que no permiten al Ecuador dar pasos firmes hacia el desarrollo, como la ingobernabilidad, la corrupción, la escasa descentralización y desconcentración, la presión de grupos económicos del país, el despilfarro de los recursos financieros de la nación, el régimen remunerativo caótico imperante en el sector público ecuatoriano; en razón que el salario en el Ecuador no está directamente relacionado con la productividad y calidad de servicio ofrecido por los empleados públicos.

#### 6. 4 Recomendaciones

- La gran cantidad de instituciones estatales han atomizado el sector público por lo que existe una gran duplicidad de funciones, siendo necesario la fusión de ciertas entidades para que el Estado sea más ágil en la prestación de servicios y evitar principalmente el desperdicio de recursos económicos.
- Además se debe eliminar la categorización de instituciones de primera, segunda y tercera clase en cuestión salarial, a través de la implementación de un sistema remunerativo único para todas las instituciones públicas.
- La LOSCCA debe ser reformada para que todos los funcionarios del Sector Público se sujeten al ámbito de la misma y al control de la SENRES, para evitar principalmente las distorsiones, las inconsistencias e iniquidades salariales, así como para que se implante en forma técnica la Carrera Administrativa, para garantizar un sistema de carrera apropiado para que a su vez permita el desarrollo profesional de los servidores públicos.
- La unificación y homologación salarial debe ser aplicada en todas las instituciones del Estado sin excepción alguna, para transparentar los verdaderos ingresos de los servidores públicos y así evitar posibles desigualdades, excesos y para que los servidores que menos ganan se equiparen en forma progresiva.
- La Secretaría General Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público SENRES, debe controlar en el aspecto remunerativo a todas las entidades

estatales sin exclusión alguna, para que se cumpla en todo el Sector Público, con el principio de que a igual trabajo igual remuneración.

- Es necesario que la SENRES sea la única institución en todo el Sector Público, que establezca escalas remunerativas, su incremento o modificación.
- La escala unificada que emita la SENRES debe ser aplicada en toda la burocracia, independientemente que sean entidades financieras, autónomas, descentralizadas, empresas públicas, ministerios, entidades adscritas, gobiernos seccionales, etc.
- La SENRES a mediano plazo, debe realizar los estudios necesarios para que los trabajadores públicos que están sujetos al Código del Trabajo pasen al Servicio Civil; para que en el país existan dos normas que regulen las relaciones laborales, la LOSCCA que ampare a los servidores públicos y el Código del Trabajo a los trabajadores privados.
- Es necesario que por ningún concepto se creen nuevas bonificaciones o asignaciones adicionales al sueldo básico, a si existan presiones como huelgas o paros, caso contrario empezaremos nuevamente con el círculo vicioso.
- El décimo tercero y cuarto sueldo deben también unificarse a mediano plazo, ya que mantener estas bonificaciones deja la posibilidad para que se sigan creando otras nuevas.
- El monto de indemnizaciones por separación de los funcionarios públicos establecida en la SENRES, debe ser el mismo para todos

los funcionarios del Sector Público independientemente de la institución a la que pertenezcan y a la ley a la que se encuentran sujetos.

- Es necesario que todos los funcionarios públicos como maestros, médicos, enfermeras, etc., que actualmente laboran únicamente cuatro y seis horas, trabajen las ocho horas como el resto de profesionales del Sector Público, para dar el mismo tratamiento a todos los servidores públicos sin prebendas para ciertos sectores.
- La escala unificada del nivel jerárquico superior y la escala unificada de catorce grados debe fusionarse en una sola, para que realmente exista una transparencia salarial en el país y para evitar que exclusivamente los incrementos salariales, sean para el nivel superior de la administración pública.
- Las remuneraciones que excedan la del Presidente de la República, deben ser congelados de inmediato y ver la posibilidad para que a través de una Ley especial se las rebaje hasta los límites establecidos.
- La LOSCCA tiene que ser reformada para que se implemente un verdadero sistema de carrera en la administración pública, que permita mejorar el nivel de profesionalismo, de eficiencia y eficacia de los servidores públicos.
- El Presupuesto General del Estado como su nombre lo indica deberá contener los presupuestos de todo el Sector Público y no únicamente del Gobierno Central, para que exista un control adecuado sobre los gastos de personal.

- Los gastos de personal en el Sector Público deben ser controlados y manejados técnicamente, para que no se conviertan en un factor limitante del desarrollo de la nación, a través de la aplicación firme de la LOSCCA y la austeridad fiscal.
- Antes que emprender en un proceso agresivo de despido de burócratas como mecanismo para modernizar al Estado, este debe ser mejor utilizado, a través del traslado de funcionarios entre instituciones públicas para ubicarlos donde sean necesarios; pero es importante que no se incremente el número de servidores públicos ya que el gastos de personal en el Presupuesto del Estado es muy alto.
- Las privatizaciones como mecanismo para modernizar el Estado no debe ser la única alternativa que se considere en el país, sino que debe ser utilizada siempre y cuando sirva para otorgar mejores servicios y a menor precio a los ciudadanos. También puede crearse empresas de economía mixta, dónde el Estado tenga el mayor capital accionario y cuya administración se le delegue a la empresa privada, con la finalidad de mejorar el servicio; pero sin perder las ganancias que generan estas empresas.
- La descentralización debe aplicarse en el Ecuador como un mecanismo óptimo para la modernización del Estado, así como para acercar la administración pública a los ciudadanos, para prestar los servicios públicos con agilidad, eficiencia y calidad, para que exista una mayor participación ciudadana, en el ejerció del poder político y consecuentemente una mayor democratización del mismo, para impulsar un desarrollo local, zonal, regional más equitativo y equilibrado.



- En el Ecuador para que exista una mejor gobernabilidad, las autoridades, los políticos y los diferentes actores sociales deben llegar a consensos mínimos, para lograr construir un Estado eficiente con capacidad de definir las grandes políticas nacionales, deben dejar a un lado sus intereses particulares o de sectores, y llegar a un gran compromiso de estabilidad y gobernabilidad por algunos años, para que el país pueda salir de la crisis y no quedar retrasado en el contexto mundial; de igual forma los sindicatos y asociaciones de servidores tanto públicos como privados deben poner su grano de arena para que la gobernabilidad fluya de mejor manera en el país, ya que la mayoría de huelgas y paros en el país, principalmente del sector público se debe a motivaciones salariales, por lo que es imperioso dar una solución definitiva al problema salarial en el Ecuador.
- Para mejorar la gobernabilidad en el Ecuador, el ciudadano común debe ser un ente proactivo y no dejar que otros decidan por él, debe cumplir con la ley, realizar su trabajo en forma responsable, y efectiva, es decir debe cumplir primero con sus deberes con el país antes de exigir sus derechos.
- Para mejorar la capacidad de gobernar es necesario mejorar la capacidad de los líderes políticos, se requiere líderes políticos que con visión de futuro dirijan, orienten, protejan, regulen y controlen los procesos socio-económicos y políticos de la nación.
- Se debe implantar un nuevo modelo de desarrollo en el país, un modelo humano que privilegie precisamente al ser humano, para que el mismo sea sostenible y desechar el modelo neoliberal que a través de las llamadas recetas de los organismos internacionales, ha provocado que con el transcurso del tiempo dichas medidas que



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

privilegian lo macroeconómico, se tornen inaplicables y se detenga el proceso de desarrollo del país.

- En el Ecuador es necesario implementar un desarrollo a escala humana, promoviendo un desarrollo orientado a la satisfacción de las necesidades humanas donde el ser humano como el ente primordial y motor de sus desarrollo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ACOSTA, Alberto, (1998), El Estado como Solución, Edit. ILDIS, Quito, Ecuador.

CHIAVAENATO, Hidalverto, (2002), Gestión del Talento Humano, Edit. Mc Graw Hill, Bogotá, Colombia.

CODIGO DEL TRABAJO, LEY REFORMATORIA, REGLAMENTOS Y APLICACIONES, (2003), Edit. GAB, Quito, Ecuador.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, (2003), Edit. GAB, Quito, Ecuador.

CORRIPIO, Fernando, (1984), Gran Diccionario de Sinónimos, Edit. Bruguera, Barcelona, España.

ENRIQUEZ, Guillermo, (1978), Técnicas de Investigación Bibliográfica, Publicaciones de la Asociación Escuelas de Filosofía, Universidad de Cuenca, Cuenca, Ecuador.

GALARZA ALARCON, Enrique, (1998), Metodología de la Investigación, Cuarta Edición, Quito, Ecuador.

GONZALEZ, Ireneo, (1960), Metodología del trabajo científico, Edit. Sal Terrae, Santander.

GUZMÁN, Marco Antonio, (2002), Pobreza, Modernización del Estado y Privatizaciones en Ecuador, Edit. Universidad del Azuay, Cuenca, Ecuador.

HURTADO, Oswaldo, (1994), "Gobernabilidad en el Ecuador", Edit. Corporación Editora Nacional, Quito, Ecuador.

ILDIS, Varios Autores, (2004), Descentralización, Edit. Tramasocial, Quito, Ecuador.

LEY DE CARRERA DOCENTE Y ESCALAFON DEL MAGISTERIO Y SU REGLAMENTO, (2001), Edit. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador.

LEY DE LA FUNCIÓN JUDICIAL, (2002), Edit. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador.

LEY DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, (2002), Edit. Corporación de Estudios y Publicaciones; Quito, Ecuador.

LEY DE PERSONAL DE LA POLICÍA NACIONAL Y DE LAS FUERZAS ARMADAS, (2002), Edit. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador.

LEY ORGANICA DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE UNIFICACIÓN Y HOMOLOGACIÓN DE LAS REMUNERACIONES DEL SECTOR PUBLICO, (2003), publicada en Suplemento de Registro Oficial No. 184, Quito, Ecuador.

LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA Y REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y REGLAMENTOS, (2002), Edit. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador.

LEYES DE ESCALAFÓN Y SUELDOS PROFESIONALES Y LEY REFORMATORIA A LA LEY DE FEDERACIÓN DE ABOGADOS DEL ECUADOR, (2001), Edit. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador.

MUÑOZ, AMATO, Pedro, (1994), Introducción a la Administración Pública, Edit. Fondo de Cultura Económica, México.

OCÉANO, (2002), Gran Diccionario de Sinónimos y Antónimos, Edit. Océano, España.

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2003, Registro Oficial No. 59, del 2 de febrero del 2003, Quito, Ecuador.

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2004, Registro Oficial, Edición Especial No. 1, del 26 de enero del 2004, Quito, Ecuador.

SILVA GARCIA, Francisco, (2002), Gerencia Pública en el Ecuador; Edit. MYL, Primera Edición, Quito, Ecuador.



Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

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

Quito, junio de 2004

---

ING. EMP. HORACIO AYALA FLORES