

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



XVII Curso Superior de Seguridad Nacional
y Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

PROYECTO DE REGLAMENTO SOBRE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

LIC.CC.JUR.EUGENIO EGUEZ VALDIVIESO

1989 - 1990

INDICE

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINAS</u>
<u>INTRODUCCION</u>	1
<u>CAPITULO I</u>	1
1. EVOLUCION Y CRECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	4
1.1. FACULTADES DEL CONGRESO	4
1.2. FACULTAD DEL PRESIDENTE	5
1.3. NUMERO DE MINISTERIOS	8
1.4. NUMERO DE ENTIDADES Y SERVIDORES	9
1.5. ANALISIS	12
2. LA SITUACION ACTUAL	14
2.1. CASO PRACTICO	15
2.2. CLASES DE PUESTOS	31
2.2.1. CLASIFICACION	38
3. ALTERNATIVA DE SOLUCION	44
<u>CAPITULO II</u>	48
PROYECTO DE REGLAMENTO SOBRE LA CARRERA ADMINISTRATIVA .	48
<u>CAPITULO III</u>	69
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	69
BIBLIOGRAFIA	83

INTRODUCCION

En la búsqueda de una solución pragmática para ordenar y normar las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, resulta de urgente necesidad el establecimiento de reglas claras de juego, que permitan formar estructuras organizacionales bien definidas, con proyecciones y márgenes de crecimiento, de acuerdo a las necesidades reales del aparato estatal, para implantar una verdadera carrera administrativa que establezca el ingreso de los servidores desde el primer escalón y permita los ascensos y promociones en forma ordenada y técnica, de acuerdo a la capacidad, preparación y eficiencia en el trabajo del individuo, hasta que alcance el máximo escalón previsto; sólo así se logrará la estabilidad, la competencia leal, la superación, el perfeccionamiento, elementos indispensables para conseguir la codiciada eficiencia de la administración pública, que hasta hoy no ha sido más que una aspiración consagrada en el texto de la Constitución, de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de su Reglamento General, pero que en realidad no ha sido más que letra muerta.

La continua agresión y persecución al servidor público; la inestabilidad del burócrata; la falta de incentivos para el perfeccionamiento en las labores que desarrolla el empleado; la falta de un sistema de remuneraciones que le permita llevar una vida que satisfaga sus necesidades y las de su familia, sin tener que recurrir a otros medios que le obliguen a descuidar sus responsabilidades; han generado el apareamiento de un sinnúmero de mecanismos para defender los intereses del servidor público, como la sindicalización, la contratación colectiva, que distorsionan el verdadero sentido del alcance y significado del servicio público, y que hoy constituyen un serio problema para las entidades que se han visto en la necesidad de descuidar el cumplimiento de sus funciones y obligaciones por atender los requerimientos

de sus funcionarios. Al adoptar la sindicalización en el sector público, no se ha hecho sino transplantar la legislación que rige para el sector privado, sin considerar que el Estado no persigue el lucro sino el servicio a la comunidad. Sin embargo, esta situación no podrá cambiarse si no se ofrece una alternativa que garantice el mantenimiento de las conquistas obtenidas a través de la sindicalización y de la contratación colectiva.

De otra parte, con frecuencia el ingreso del personal a una entidad pública, para cumplir una función determinada, se debe únicamente a la necesidad de emplearse para percibir un salario o sueldo que satisfaga las necesidades. Por ello, no existirá nunca una verdadera vocación, necesaria para entregarse totalmente a su trabajo, como sucede con quienes ingresan a las Fuerzas Armadas, a la Policía Nacional, a la Carrera Diplomática, a la Docencia o al campo de la Medicina.

La realidad del servicio público exige un cambio, una renovación del sistema y sobre todo la decisión y el esfuerzo concertado de todos quienes estamos involucrados en esta problemática.

Se requiere dejar de lado el interés individual, despojarse de la politiquería, para lograr la transformación que exige el avance de la sociedad y las nuevas y múltiples actividades que debe cumplir el Estado, pues, no podemos continuar sosteniendo un sistema precario propio de sociedades atrasadas.

El presente trabajo de investigación individual, pretende cubrir el vacío que ha impedido que se desarrolle la carrera administrativa sin atropellar, con una transformación violenta, el desenvolvimiento actual de la administración sino,

por el contrario, con un cambio paulatino que probablemente llevará más de una generación.

No se trata de una fórmula mágica ni de teorías inaplicables, sino de un aporte pragmático. En verdad, son pocos los inventos del hombre y muy escasas las ideas realmente nuevas, pero siempre debemos tener presente que "... la originalidad no requiere que lo que se dice, jamás haya sido dicho anteriormente.¹

¹Ramiro Borja y Borja, Derecho Constitucional Ecuatoriano (Quito: Instituto Geográfico Militar, 1980), Tomo I, p. 4.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1. EVOLUCION Y CRECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Ciento sesenta años de vida republicana exigen el análisis y revisión de nuestra historia dentro del Derecho Constitucional, para determinar como se ha desarrollado y como ha crecido la Administración Pública en el Ecuador.

1.1. FACULTADES DEL CONGRESO

La facultad de crear o suprimir empleos públicos, determinar, modificar sus atribuciones, y fijar el tiempo que deban durar en el desempeño de sus funciones, constituyeron facultades privativas del Congreso hasta la Constitución de 1946, como consta en las disposiciones que se detallan a continuación:

- Constitución de 1830.- Artículo 26, numeral 3.
- Constitución de 1835.- Artículo 43, numeral 3.
- Constitución de 1843.- Artículo 37, numeral 9.
- Constitución de 1845.- Artículo 42, numeral 6.
- Constitución de 1851.- Artículo 31, numeral 23.
- Constitución de 1852.- Artículo 40, numeral 6.
- Constitución de 1861.- Artículo 39, numeral 6.
- Constitución de 1869.- Artículo 35, numeral 6.
- Constitución de 1878.- Artículo 47, numeral 8.

- Constitución de 1884.- Artículo 62, numeral 7,
reformado por el Congreso
de la República del Ecuador el 25 de julio de 1887.

- Constitución de 1897.- Artículo 65, numeral 7.

- Constitución de 1906.- Artículo 54, numeral 7.

- Constitución de 1929.- Artículo 48, numeral 9.

- Constitución de 1945.- Artículo 34, numeral 15.

- Constitución de 1946.- Artículo 53, numeral 10.

1.2. FACULTAD DEL PRESIDENTE

Por otra parte, la facultad de nombrar y remover a los Ministros Secretarios de Estado y a los demás empleados públicos, se mantiene como atribución del Presidente de la República, hasta la Constitución de 1967.

- Constitución de 1830.- Artículo 35, numerales 7 y
11.

- Constitución de 1835.- Artículo 62, numerales 7 y
11.

- Constitución de 1843.- Artículo 59, numerales 6 y
14.

- Constitución de 1845.- Artículo 70, numerales 7 y
8.

- Constitución de 1851.- Artículo 58, numerales 14 y
18.

- Constitución de 1852.- Artículo 68, numerales 8 y 11.
- Constitución de 1861.- Artículo 66, numeral 8 y Artículo 74.
- Constitución de 1869.- Artículo 60, numeral 5.
- Constitución de 1878.- Artículo 76, numeral 7.
- Constitución de 1884.- Artículo 90, numeral 6, reformado por el Congreso de la República del Ecuador el 25 de julio de 1887.
- Constitución de 1897.- Artículo 94, numeral 5.
- Constitución de 1906.- Artículo 80, numeral 5,
- Constitución de 1929.- Artículo 83, numeral 6.
- Constitución de 1945.- Dentro de las atribuciones del Presidente de la República, consta la del numeral 9 del Artículo 65 que lo faculta para nombrar y remover libremente a los empleados públicos; y en el Artículo 141, numeral 20 dispone que los empleados públicos no podrán ser removidos sin causa legal. A pesar de esta contradicción, en esta Constitución se prevé, por primera vez, la carrera administrativa así como la admisión a las funciones y empleos públicos según el mérito y la capacidad.
- Constitución de 1946.- Al igual que las Cartas Políticas anteriores, esta Constitución faculta al Presidente de la República para nombrar y remover a los funcionarios y empleados del orden administrativo. Además, esta Carta fundamental contiene

otras disposiciones que tratan de la responsabilidad de los funcionarios públicos, de la prohibición de pluriempleo, de la prohibición de formar sindicatos; y, la letra n) del Art. 185 expresa que: "La carrera administrativa de los empleados públicos será regulada por la ley".

- Constitución de 1967.- En el numeral 5 del Artículo 184 se establece como atribución del Presidente la facultad de nombrar y remover a los empleados públicos a pesar de que en esta Constitución se instituye, verdaderamente, la carrera administrativa según consta en el Artículo 76 cuyo texto dice:

Carrera Administrativa.- Se instituye la carrera administrativa para asegurar la estabilidad de los servidores públicos y la eficiencia de la Administración, a base de capacidad, méritos y probidad y la oposición y concurso como sistema de selección y ascenso.

La carrera Administrativa no comprende a los servidores públicos sujetos a leyes especiales, ni a los expresamente exceptuados en la respectiva ley.

Las funciones públicas deben ejercerse con criterio de servicio a la colectividad y de defensa de los intereses nacionales y populares.

Los empleados públicos podrán formar asociaciones para la defensa de sus legítimos intereses, y recurrir a la huelga únicamente en los casos y términos en que la ley les autorice, sin que aquella produzca la paralización total de los servicios públicos².

De otra parte, esta Constitución en el Art. 77 trata del pluriempleo, en el Art. 78 del enriquecimiento ilícito y en el Art. 79 de la condonación, rebaja y prescripción de las penas.

²Ramiro Borja y Borja, Derecho Constitucional Ecuatoriano (Quito: Instituto Geográfico Militar, 1980) Tomo IV, p. 615.

Cabe señalar que la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa ya estaba en vigencia desde el 6 de marzo de 1964.

- Constitución Vigente.- La Constitución que nos rige desde 1979, con sus reformas, establece en su Art. 40 que la Carrera Administrativa garantiza los derechos y establece las obligaciones de los servidores públicos.

Es importante notar que la facultad del Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los funcionarios se ve limitada desde que se instituye la Carrera Administrativa y desde que se establece el Tribunal de lo Contencioso en la Constitución de 1967, al que se le atribuye la facultad de conocer y resolver lo concerniente a las violaciones de la Ley reguladora de la Carrera Administrativa, y declarar la responsabilidad de la Administración y de sus funcionarios y empleados.

1.3. NUMERO DE MINISTERIOS

Al examinar lo que ha acontecido con los Ministerios, se puede advertir que la Constitución de 1830 en la sección II trata del Ministerio de Estado el que debía ser desempeñado por un Ministro Secretario. Más tarde existe una modificación y es así que en la Constitución de 1835 se contempla la existencia de tres Ministros Secretarios de Estado, lo cual se mantiene en las Constituciones de 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869 y 1878. En la sección tercera de la Constitución de 1884 se menciona que el Presidente tendrá los Secretarios que la Ley determine para el ejercicio de sus atribuciones. En 1897, la Constitución nuevamente establece el número de los Ministros Secretarios de Estado, al decir que habrá cinco nombrados libremente por el Ejecutivo, y que la Ley determinará las ramas y las funciones correspondientes a cada uno de los Ministerios, disposición que posteriormente se repite en la Constitución de

1906. La Carta Política de 1929 consagra la facultad de determinar el número de Ministerios a la Ley, según consta en el Artículo 90 e igualmente lo establecen las Cartas Fundamentales de 1945, la de 1946 y la de 1967. La Constitución actualmente en vigencia, en su Art. 86 dispone que el número y denominación de los Ministerios serán determinados por el Presidente de la República de acuerdo a las necesidades del Estado.

1.4. NUMERO DE ENTIDADES Y SERVIDORES

De acuerdo a los datos contenidos en el Boletín de Estadísticas Administrativas del Sector Público, de septiembre de 1988, elaborado por la Secretaría General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo, al 31 de diciembre de 1981 existían 2.063 entidades y organismos públicos, los mismos que al 31 de diciembre de 1987 se incrementaron a 3.118, según se puede apreciar en el cuadro No 1.

En cuanto al número de servidores del sector público ecuatoriano, en el año de 1972 existían 97.348, cifra que prácticamente se triplica para el año de 1986, pues alcanza a 323.004 empleados públicos, como consta en el cuadro No 2.

CUADRO No. 1

EVOLUCION INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO

ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS	PERIODO 1981 A 1987						
	AL 81-12-31	AL 82-12-31	AL 83-12-31	AL 84-12-31	AL 85-12-31	AL 86-12-31	AL 87-12-31
Función Legislativa	1	1	1	1	1	1	1
Función Jurisdiccional	462	465	479	756	896	1.005	1.045
Función Ejecutiva	1.072	1.073	1.283	1.289	1.387	1.495	1.635

Ministerios	12	12	12	12	12	12	12
Colegios	664	667	1.023	1.036	1.106	1.203	1.362
Entidades Adscritas	28	28	35	39	46	49	49
Empresas del Estado	21	21	21	21	20	19	19
Régimen Seccional Autónomo	158	159	171	169	173	184	190

Consejos Provinciales	19	19	19	19	19	19	19
Municipios	126	127	138	136	138	148	154
Empresas Municipales	13	13	14	14	16	17	17
Entidades Autónomas	193	194	211	210	272	221	226

Empresas Autónomas	19	19	20	20	21	21	21

TOTAL	2.063	2.070	2.336	2.445	2.750	2.927	3.118

ELABORACION: Sector Privado 88-09-15 MNP/mc * Según Catastros de Entidades y Organismos Públicos

FUENTE: Estadísticas Administrativas del Sector Público Ecuatoriano. Secretaría General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo, Sept./88

RESUMEN

ORGANISMOS	1,972	1,975	1,977	1,979	1,981	1,983	1,986
Gobierno Nacional	97,348	153,880	169,675	193,207	220,389	255,314	323,004
I. Función Legislativa	69	99	162	283	226	359	362
II. Función Jurisdiccional	1,489	1,477	1,422	1,903	1,912	1,956	2,663
III. Función Ejecutiva	69,742	104,002	115,285	128,675	145,757	165,369	218,454
Presidencia y Entidades Adscritas	311	858	927	1,081	1,513	1,800	2,550
Vicepresidencia y Entidades Adscritas	378	705	616	685	707	717	1,002
Ministerios y Entidades Adscritas	69,053	102,435	113,766	126,958	143,582	163,028	214,220
Ministerios							
Gobierno y Policía	12,657	15,437	16,519	17,006	17,406	18,609	20,878
Defensa Nacional	1,464	2,440	2,951	3,006	4,101	4,411	5,590
Relaciones Exteriores	322	364	394	393	426	484	531
Finanzas y Crédito Público	3,351	3,979	3,506	3,954	4,618	4,624	5,035
Educación y Cultura	29,502	43,690	50,654	57,714	67,989	77,465	118,110
Salud Pública	4,616	1,776	13,321	15,275	16,576	17,174	23,592
Bienestar Social	1,245	359	2,317	2,405	2,311	2,336	2,538
Trabajo y Recursos Humanos	94	9,716	359	491	1,041	1,130	1,137
Agricultura y Ganadería	4,896	2,578	10,281	10,790	11,518	11,660	12,497
Energía y Minas	989	789	3,845	4,385	5,769	6,520	8,051
Industrias, Comercio, Integración y Pesca	474	8,783	970	1,010	1,043	1,024	1,126
Obras Públicas	9,443		8,625	9,817	10,739	16,415	15,817

CUADRO No. 2 (CONTINUACION)

SERVIDORES DEL SECTOR PUBLICO ECUATORIANO 1972-1986

RESUMEN

ORGANISMOS	1.972	1.975	1.977	1.979	1.981	1.983	1.986
IV. Organismos del Estado	1.053	1.239	1.477	1.658	2.480	2.925	6.137
V. Entidades Financieras	1.732	3.651	4.329	6.679	7.816	8.393	10.943
VI. Régimen Seccional Autónomo	20.863	25.737	26.553	29.962	32.246	36.168	39.127
Consejos Provinciales	1.754	2.966	3.956	4.403	5.430	6.722	6.710
Consejos Municipales	17.815	19.451	19.115	21.407	22.421	24.655	27.340
Empresas Municipales	1.294	3.320	3.482	4.152	4.395	4.791	5.077
VII. Entidades Autónomas	2.210	13.702	15.827	18.269	23.955	33.702	38.318
VIII. Empresas Autónomas	190	3.973	4.620	5.798	5.997	6.422	7.000

FUENTE: Estadísticas Administrativas del Sector Público Ecuatoriano.
Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo Sept./86.

1.5. ANALISIS

Durante más de un siglo se mantuvo la facultad del Congreso para crear o suprimir empleos públicos, determinar o modificar sus atribuciones. Es comprensible que al inicio, 1830, se haya otorgado al Congreso esta atribución puesto que a esa época el Estado comenzaba su organización y como es lógico la Administración Pública era incipiente. Pero claramente se puede advertir que la actividad estatal no varió sustancialmente y que las condiciones de su desenvolvimiento no exigieron una reforma tendiente a entregar esta responsabilidad a la Función Ejecutiva.

En la actualidad, solamente pensar que al Congreso Nacional pudiera atribuírsele dicha facultad resulta impracticable, debido a la existencia de muchas entidades públicas que cumplen actividades en los distintos campos en los que interviene el Estado.

El Dr. Edgar Fabián Navarro Dávila en su trabajo LA BUROCRACIA PUBLICA EN EL ECUADOR³, expresa lo que copio:

Hasta 1928 la actividad del Estado se reducía a la prestación de los servicios tradicionales de defensa nacional, seguridad interior, justicia e instrucción pública y se disponía solamente de 18.000 servidores incluidos el magisterio, las fuerzas armadas, y relaciones exteriores; apenas entonces se vislumbra la actividad de un Estado moderno que se califica por la intervención directa en la dotación y administración de otros servicios como la seguridad social, salubridad, infraestructura, obras públicas, explotación de recursos naturales, producción de bienes ofrecidos a la colectividad, infraestructura de obras, etc.

Otro factor que nos permite determinar el lento desarrollo de la Administración Pública es el número de Ministerios.

³Edgar Fabián Navarro Dávila, La Burocracia Pública en el Ecuador (Quito: Fundación Freidrich Naumann, 1988), pp. 105 y 106

En 1830 era sólo uno, desde 1835 hasta antes de la expedición de la Constitución de 1884 fueron tres Ministerios. Luego se determinó que la Ley fijaría el número, después la Carta de 1897 establece 5 Secretarías de Estado y en lo posterior, se deja nuevamente la determinación del número a la Ley. Únicamente en la actual Constitución se faculta al Presidente de la República la determinación del número y denominación de Ministerios. Es decir que sólo el incremento de responsabilidades establece la necesidad de reformar, en este caso, de entregar al Presidente la responsabilidad de crear los Portafolios que requiera para el cumplimiento de sus funciones. En este sentido, la delimitación del campo de acción y la creación de entidades especializadas es una demostración del crecimiento.

Hace medio siglo, el impulso propio que genera el progreso y el incremento de las necesidades de la población, exigió que el Estado intervenga en nuevas actividades a través de sus instituciones. Más tarde, desde los inicios de los setenta, debido al auge petrolero, se genera un nuevo crecimiento que obliga a crear otras entidades para que se ocupen de nuevas tareas. La consecuencia no es otra que el aumento de la burocracia ecuatoriana. Se produce entonces la necesidad de organizar las relaciones entre el Estado y sus servidores. Para el primer momento apareció el precepto constitucional consagrado en el Carta de 1945, la Ley de Régimen Administrativo de 1959, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1964 y, posteriormente la Constitución de 1967. A finales de la década de los setenta se expide la codificación y las reformas a dicha Ley, 1978, y sólo en 1985 se la reglamenta.

En realidad, fue imprevisible el crecimiento de la Administración Pública en la dimensión actualmente existente, y la lentitud para regular la prestación de servicios de los empleados, ha determinado la presencia de una Administración

Pública desorganizada, con alto grado de ineficiencia, sujeta a distintos regímenes jurídicos, sin garantías para los empleados públicos, sin una racional política salarial, sindicalizada, sin especialización ni perfeccionamiento, considerada como un botín político, y en la que prevalecen las influencias. Frente a todo esto la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento General no son los instrumentos más apropiados para enfrentar el problema y ordenar el caos existente.

2. LA SITUACION ACTUAL

Unicamente 35.000 servidores públicos, aproximadamente, (1988), es decir el 11.29% del total, estaban sujetos al régimen del servicio civil. Y es que la estratificación de las entidades públicas, ahora consagrada en la propia Constitución (Art. 125), ha propiciado la actividad incansable de sindicatos y asociaciones que han luchado y continúan buscando la autonomía de sus entidades para lograr mejores condiciones de remuneraciones. Esta discriminación en el sector público es la muestra más clara de que aún vivimos en un país de privilegios, donde la interpretación antojadiza de la ley es la característica, donde las influencias y la presión ciegan los ojos de quienes tienen la decisión para favorecer a determinados grupos. La ola sindicalista, por tanto, ha sido fruto de la inconformidad existente y de la cual no puede culparse sino a quienes iniciaron la diferenciación y jerarquización de las entidades públicas. ¿Cuál es la diferencia entre un funcionario profesional del I.E.S.S. y del Ministerio de Bienestar Social; entre un empleado profesional del Banco Central y del Ministerio de Finanzas y Crédito Público; entre un servidor del INECEL y del Ministerio de Industrias? La respuesta es obvia: ninguna. Sin embargo el tratamiento para unos y otros es distinta. Existen instituciones de primera, segunda y tercera categorías.

Por otra parte la pretensión de efectuar una transformación que garantice un eficiente servicio a la comunidad, mejorando la administración pública mediante el establecimiento de un sistema técnico de administración del personal civil de las dependencias del Estado, no ha logrado implantarse definitivamente, pues la legislación existente presenta muchos y profundos vacíos, así como contradicciones; además, no se han adoptado los mecanismos necesarios para desarrollar el sistema, adaptándolo a las necesidades y a la realidad de la Administración Pública. Para demostrar las debilidades del sistema en vigencia, conviene examinar un caso práctico.

2.1. CASO PRACTICO

Mediante Acuerdo Ministerial No 269 del 23 de mayo de 1980, publicado en el Registro Oficial No 197 del 28 de mayo de 1980, se crea la Dirección de Personal del Ministerio de Finanzas y Crédito Público con cinco secciones: Selección; Clasificación; Control y Estadísticas; Legal; y Evaluación y Seguimiento. Mas tarde, con Acuerdo Ministerial No 265 de abril 12 de 1983 se crea la Subdirección.

De acuerdo a lo previsto en la disposición contenida en la letra c) del Art. 71 del Reglamento General de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, es deber de las Direcciones de Recursos Humanos u oficinas Departamentales de Personal, aplicar y hacer cumplir en su Institución el Sistema de Administración de Personal. Además en el Art. 72 de dicho Reglamento se establece que los Directores, Jefes Y Analistas de Personal, dependerán funcionalmente del Director Nacional de Personal. Se supone, por tanto, que la organización y funcionamiento de una Dirección de Recursos Humanos, debería ser el modelo para estructurar el resto de unidades administrativas de la entidad en cuanto a la administración del personal. Sin embargo, el marco legal que rige sobre la materia no lo permite y, por tanto, se produ-

cen innumerables incoherencias y desviaciones como las que se anotan a continuación.

- Número de funcionarios.- No existe una norma que determine el número de funcionarios que deban laborar dentro de una dirección, departamento, o sección. Lo conveniente sería que luego del análisis por parte de personal especializado de la institución respectiva, en coordinación con la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, se someta a consideración de la Máxima Autoridad de la Entidad, el estudio correspondiente para que a través de un Acuerdo o Resolución se establezca oficialmente el número de servidores con los que deberá contar determinada Unidad Administrativa. De igual manera debería procederse para una modificación (aumento o disminución de personal). En la actualidad, a través de los traslados administrativos o definitivos y de la contratación de personal ocasional es posible incrementar el número de servidores o rebajarlo a criterio del Jefe de la Unidad.

- Función que deben desempeñar dentro de la Unidad Administrativa.- Concomitantemente con lo anterior, a más de las funciones previstas en el Reglamento Orgánico Funcional de cada Unidad Administrativa, debería establecerse la clase de funcionarios que se requieren para el cumplimiento de tales funciones.

- Denominación del puesto con relación a la función.- En el caso objeto de estudio, se puede advertir que en el Departamento de Estudios Técnicos (cuadro No 4) existe un Técnico Tributario que realiza las funciones de un Analista de Recursos Humanos; un Asistente Administrativo que se desempeña como Secretaria. En el Departamento Administrativo (cuadro No 6) Sección Documentación y Archivo, un Analista de Recursos Humanos realiza labores de archivo. En el Departamento de Selección (cuadro No 8) un

Inspector de Alcoholes desarrolla las funciones de un Analista de Recursos Humanos y un asistente administrativo las tareas de un Analista de Recursos Humanos.

- Denominación del puesto con relación a la Instrucción formal.- En el Departamento de Estudios Técnicos (cuadro No 4) labora un Técnico en Tributación que posee el Título de Licenciado en Banca, y presta sus servicios como Analista de Recursos Humanos. En el Departamento de Evaluación y Seguimiento (cuadro No. 11), trabaja un Técnico en Tributación que cursa el 2o año de Psicología, y es jefe Departamental. En el Departamento de Control de Remuneraciones (cuadro No. 10) trabajan, un operador de equipo de computación que tiene 4o año de Finanzas Públicas, y otro que cursa el 3er año de Idiomas. En el Departamento de Evaluación y Seguimiento (cuadro No 11) un operador que cursa 1er año de Arquitectura. En suma, existen profesionales y estudiantes en Banca, Economía, Psicología, Arquitectura, Auditoría, Ciencias de la Educación, Finanzas Públicas, Idiomas, Comercio Exterior, Contadores, y funcionarios que no han concluido la instrucción primaria, como se puede apreciar en los cuadros 4 al 11.

- Servicios Personales por Contrato.- El espíritu y contenido de la Ley de Servicios Personales por Contrato, prevé que dicho personal solventará situaciones emergentes, y que el personal debe ser especializado o práctico. Sin embargo las personas a contrato de esta Dirección cumplen funciones ordinarias, algunos de ellos por más de dos años consecutivos, advirtiéndose que durante el lapso que dura la tramitación de la renovación del contrato, siguen laborando a pesar de no tener ningún vínculo legal con la institución, lo cual se agrava en el caso de la participación de tales servidores en los sumarios administrativos que podrían carecer de le-

galidad al ser tramitados por personal ajeno a la Institución (ver cuadros 4 al 11).

- Diferencia entre las funciones que cumple un Analista de Recursos Humanos 2 y un Analista de Recursos Humanos 5.- En el Departamento de Clasificación (cuadro No 9) un Analista de Recursos Humanos 2 realiza estudios de clasificación, reclasificación, creaciones, etc, y en el Departamento de Control de Remuneraciones, (cuadro No. 10) un Analista de Recursos Humanos 5 efectúa reporte de novedades, subrogaciones (estudios y dictámenes), etc. La función de los dos es similar, pues realizan labores de análisis a pesar de la diferencia en la denominación de los puestos. La única distinción está dada por la remuneración que percibe cada uno de ellos.

- Reclasificaciones.- Para que pueda producirse una reclasificación se requiere que hayan variado sustancialmente y permanentemente los deberes y responsabilidades del puesto. Es decir que en el caso que se examina los puestos de inspectores de Alcoholes, Técnicos en Tributación, Operadores de Equipos de Computación que no realizan las tareas propias de su puesto, podrían ser reclasificados siempre que reúnan los requisitos del nuevo puesto, lo cual generalmente no sucede.

- Traslados.- La presencia de funcionarios con denominaciones de puestos que no guardan relación con la unidad en la que prestan sus servicios, se debe a los traslados que se realizan por petición de los interesados o por decisión de las Autoridades que, sin considerar que para estos movimientos debe existir un puesto vacante de igual clase y categoría, disponen los cambios del personal provocando serios inconvenientes.

- Subrogaciones y Encargos.- La designación a un funcionario como Jefe de la Unidad es informal. Está mas bien dada por la necesidad de que un Departamento o Sección cuente con una cabeza que lo dirija. En ocasiones se lo hace verbalmente, por escrito, y a veces con una acción de personal, encontrándose siempre la dificultad de que no existe orgánicamente determinada Jefatura. En el caso de la Dirección que se analiza, todos los Jefes Departamentales son encargados pues ni siquiera existe el Departamento, peor aún el puesto de Jefatura.

Para referirme a un ejemplo: en el Departamento de Estudios Técnicos (cuadro No 4) si el Jefe Departamental, Analista de Recursos Humanos Jefe desea hacer uso de sus vacaciones por sesenta días, se lo reemplaza, por dicho lapso, con el segundo a bordo, en este caso, con el Técnico en Tributación 3.

Como las disposiciones de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos y de su Reglamento General, establecen que el cobro por concepto de subrogación, se lo hará a partir del sexagésimo primer día, se hacen los arreglos correspondientes para que esto suceda, es decir que quien solicitó sesenta días de vacaciones solicita un día más.

Posteriormente se exige el pago por las diferencias considerando lo que percibe el superior, tanto en relación al sueldo como a los gastos de representación; de residencia y de antigüedad, aún cuando no existe la Jefatura pues, como se indicó anteriormente, la Dirección de Personal del Ministerio sólo cuenta con Secciones.

- Funcionamiento de la Dirección de Personal del Ministerio de Finanzas.- Tanto internamente como en las relaciones con el resto de entidades, esta unidad es

conocida como Dirección de Recursos Humanos, aunque su nombre es Dirección de Personal, en razón de que no se ha efectuado legalmente el cambio de denominación. Además, en la práctica funcionan los siguientes Departamentos: Estudios Técnicos; Jurídicos; Administrativo, con las Secciones de Documentación y Archivo y de Secretaría; Control Disciplinario; Selección; Clasificación; Control de Remuneraciones; y, Evaluación y Seguimiento. De este modo, las secciones con las que legalmente debería funcionar han sido transformados a Departamentos.

La falta de una legislación apropiada, acorde a la realidad, obliga al empleo de la discrecionalidad del funcionario en busca de la mejor opción que le permita desarrollar sus actividades.

CUADRO No. 3

DIRECCION DE PERSONAL				
NUMERO	DENOMINACION DEL PUESTO	FUNCION QUE DESEMPEÑA	NOMBRAMIENTO O CONTRATO	FORMACION ACADEMICA
1	DIRECTOR DE RECURSOS HUMANOS	DIRECTOR	NOMBRAMIENTO	DOCTOR EN ADMINISTRACION
SUBDIRECCION DE RECURSOS HUMANOS				
1	SUBDIRECTOR DE RECURSOS HUMANOS	SUBDIRECTOR	NOMBRAMIENTO	VACANTE

FUENTE: DIRECCION DE PERSONAL DEL MINISTERIO DE FINANZAS

CUADRO No. 4

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS TECNICOS				
NUMERO	DENOMINACION DEL PUESTO	FUNCION QUE DESEMPEÑA	NOMBRAMIENTO O CONTRATO	FORMACION ACADEMICA
1	ANALISTA DE RECURSOS HUMANOS JEFE	JEFE DEPARTAMENTAL	NOMBRAMIENTO	DOCTOR EN ADMINISTRACION
2	TECNICO EN TRIBUTACION 3	ANALISTA OPERATIVO	NOMBRAMIENTO	LICENCIADO EN BANCA
3	ANALISTA DE RECURSOS HUMANOS 2	ANALISTA OPERATIVO	NOMBRAMIENTO	1er AÑO DE CONTABILIDAD
4	ANALISTA ADMINISTRATIVO 3	SECRETARIA	CONTRATO	BACHILLER

FUENTE: DIRECCION DE PERSONAL DEL MINISTERIO DE FINANZAS

CUADRO No. 5

DEPARTAMENTO JURIDICO

NUMERO	DENOMINACION DEL PUESTO	FUNCION QUE DESEMPEÑA	NOMBRAMIENTO O CONTRATO	FORMACION ACADEMICA
1	PROCURADOR TRIBUTARIO 6	JEFE DEPARTAMENTAL	NOMBRAMIENTO	DOCTOR EN JURISPRUDENCIA
2	PROCURADOR TRIBUTARIO 6	SUMARIOS ADMINISTRATIVOS	NOMBRAMIENTO	DOCTOR EN JURISPRUDENCIA
3	TECNICO EN TRIBUTACION 2	IDEM	NOMBRAMIENTO	LICENCIADO EN CIENCIAS JURD.
4	TECNICO EN TRIBUTACION 1	SUMARIOS ADMINISTRATIVOS	NOMBRAMIENTO	LICENCIADO EN CIENCIAS JURID.
5	ASISTENTE TRIBUTARIO	IDEM	NOMBRAMIENTO	LICENCIADO EN CIENCIAS JURID.
6	ASISTENTE DE ABOGACIA	IDEM	CONTRATO	LICENCIADO EN CIENCIAS JURID.
7	SECRETARIA EJECUTIVA 4	SECRETARIA	NOMBRAMIENTO	5 año DE SECUNDARIA
8	SECRETARIA EJECUTIVA 4	SECRETARIA	CONTRATO	BACHILLER SECRETARIADO
9	ASISTENTE ADMINISTRATIVO 4	SECRETARIA	NOMBRAMIENTO	BACHILLER

FUENTE: DIRECCION DE PERSONAL DEL MINISTERIO DE FINANZAS

CUADRO No. 6

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO

NUMERO	DENOMINACION DEL PUESTO	FUNCION QUE DESEMPEÑA	NOMBRAMIENTO O CONTRATO	FORMACION ACADEMICA
1	JEFE ADMINISTRATIVO	JEFE DEPARTAMENTAL	NOMBRAMIENTO	3er AÑO DE COLEGIO
1	ASISTENTE ADMINISTRATIVO 4	JEFE DE SECCION	NOMBRAMIENTO	1er AÑO POLI-TECNICA
2	JEFE ADMINISTRATIVO	SUBJEFE	NOMBRAMIENTO	6to GRADO PRIMARIA
3	ASISTENTE ADMINISTRATIVO 4	ARCHIVO Y TAREAS ADMINIST.	NOMBRAMIENTO	1er AÑO DE CIENCIAS SICOL.
4	TECNICO EN ARCHIVO 4	ARCHIVO	NOMBRAMIENTO	BACHILLER
5	ASISTENTE ADMINISTRATIVO 4	IDEM	CONTRATO	BACHILLER

FUENTE: DIRECCION DE PERSONAL DEL MINISTERIO DE FINANZAS

CUADRO No. 6 (continuación)

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO SECCION DOCUM. Y ARCHIVO

NUMERO	DENOMINACION DEL PUESTO	FUNCION QUE DESEMPEÑA	NOMBRAMIENTO O CONTRATO	FORMACION ACADEMICA
6	ASISTENTE ADMINISTRATIVO 4	IDEM	CONTRATO	BACHILLER
7	ANALISTA DE RECURSOS HUMANOS 1	IDEM	NOMBRAMIENTO	LICENCIADO EN ADMINISTRACION
1	ANALISTA DE RECURSOS 2	JEFE DE SECCION	NOMBRAMIENTO	EGRESADO DE ADMINIST DE PERSONAL
2	SECRETARIA EJECUTIVA 3	RECEPCION Y DESPACHO DE DOCUM.CERTIF.	NOMBRAMIENTO	1er AÑO DE ADMINISTRACION
3	ASISTENTE ADMINISTRATIVO 4	IDEM Y ADEMAS ASISTE AL DIRECTOR	NOMBRAMIENTO	BACHILLER CONTADOR

FUENTE: DIRECCION DE PERSONAL DEL MINISTERIO DE FINANZAS

CUADRO No. 7

DEPARTAMENTO DE CONTROL DISCIPLINARIO				
NUMERO	DENOMINACION DEL PUESTO	FUNCION QUE DESEMPEÑA	NOMBRAMIENTO O CONTRATO	FORMACION ACADEMICA
1	JEFE ADMINISTRATIVO	OPERATIVO	NOMBRAMIENTO	PRIMARIA
2	ASISTENTE ADMINISTRATIVO JEFE	OPERATIVO	NOMBRAMIENTO	4to AÑO SECUNDARIA
3	ASISTENTE ADMINISTRATIVO 4	OPERATIVO	NOMBRAMIENTO	2do AÑO DE COMERCIO EXTERIOR

FUENTE: DIRECCION DE PERSONAL DEL MINISTERIO DE FINANZAS

CUADRO No. 8

NUMERO	DENOMINACION DEL PUESTO	FUNCION QUE DESEMPEÑA	NOMBRAMIENTO O CONTRATO	FORMACION ACADEMICA
1	ANALISTA DE RECURSOS HUMANOS 6	JEFE DEPARTAMENTAL	NOMBRAMIENTO	4to AÑO DE AUDITORIA
2	INSPECTOR DE ALCOHOLES 2	ANALISIS DICTAMEN, REVISION DE EXPED.	NOMBRAMIENTO	4to AÑO DE ECONOMIA
3	ASISTENTE ADMINISTRATIVO 4	ANALISIS DICTAMEN, REVISION DE EXPED.	CONTRATO	LICENCIADO EN CIENCIAS JURID.
4	ASISTENTE ADMINISTRATIVO 4	SECRETARIA	NOMBRAMIENTO	BACHILLER
5	OPERADOR DE EQUIPO DE COMPUTACION 2	SECRETARIA Y OPERADOR	CONTRATO	BACHILLER
6	ASISTENTE ADMINISTRATIVO 4	SECRETARIA	NOMBRAMIENTO	BACHILLER

FUENTE: DIRECCION DE PERSONAL DEL MINISTERIO DE FINANZAS

CUADRO No. 9

DEPARTAMENTO DE CLASIFICACION				
NUMERO	DENOMINACION DEL PUESTO	FUNCION QUE DESEMPEÑA	NOMBRAMIENTO O CONTRATO	FORMACION ACADEMICA
1	TECNICO EN TRIBUTACION 6	JEFE DEPARTAMENTAL	NOMBRAMIENTO	LICENCIADO EN ADMINISTRACION
2	TECNICO EN TRIBUTACION	ESTUDIOS DE CLASIF. RECLASIF., CREACIONES	NOMBRAMIENTO	LICENCIADO EN ADMINISTRACION
3	ANALISTA DE RECURSOS HUMANOS 2	IDEM	NOMBRAMIENTO	LICENCIADO EN CIENCIAS POLIT.
4	ANALISTA DE RECURSOS HUMANOS 2	IDEM	NOMBRAMIENTO	BACHILLER
5	SECRETARIA EJECUTIVA 3	SECRETARIA	NOMBRAMIENTO	BACHILLER SECRETARIA

FUENTE: DIRECCION DE PERSONAL DEL MINISTERIO DE FINANZAS

CUADRO No. 10

DEPARTAMENTO DE CONTROL DE REMUNERACIONES				
NUMERO	DENOMINACION DEL PUESTO	FUNCION QUE DESEMPEÑA	NOMBRAMIENTO O CONTRATO	FORMACION ACADEMICA
1	ANALISTA DE RECURSOS HUMANOS 6	JEFE DEPARTAMENTAL	NOMBRAMIENTO	EGRESADO DE ECONOMIA
2	ANALISTA DE RECURSOS HUMANOS 5	REPORTE DE NOVEDADES SUBROGACIONES, ETC.	NOMBRAMIENTO	LICENCIADO EN ADMINISTRACION
3	TECNICO EN TRIBUTACION 3	INFORMES SOBRE SUBSIDIOS	NOMBRAMIENTO	3er AÑO ADMINIST. DE EMPRESAS
4	ANALISTA DE RECURSOS HUMANOS 1	REPORTES INFORMES SUBSIDIO ANTIGUEDAD	NOMBRAMIENTO	LICENCIADO EN CC.EE.
5	ANALISTA DE RECURSOS HUMANOS 2	REPORTES INFORMES SUBSIDIO ANTIGUEDAD	NOMBRAMIENTO	2do AÑO DE AUDITORIA
6	INSPECTOR DE ALCOHOLES 2	IDEM	NOMBRAMIENTO	2do AÑO DE JURISPRUDENCIA
7	OPERADOR DE EQUIPO DE COMPUTACION	TELEPROCESO	NOMBRAMIENTO	4to AÑO DE FINANZAS PUBLIC.
8	OPERADOR DE EQUIPO DE COMPUTACION	IDEM	NOMBRAMIENTO	3er AÑO DE IDIOMAS

FUENTE: DIRECCION DE PERSONAL DEL MINISTERIO DE FINANZAS

CUADRO No. 11

DEPARTAMENTO DE EVALUACION Y SEGUIMIENTO				
NUMERO	DENOMINACION DEL PUESTO	FUNCION QUE DESEMPEÑA	NOMBRAMIENTO O CONTRATO	FORMACION ACADEMICA
1	TECNICO EN TRIBUTACION 6	JEFE DEPARTAMENTAL	NOMBRAMIENTO	2do AÑO DE SICOLOGIA
2	ANALISTA DE RECURSOS HUMANOS 2	PROGRAMAS DE EVALUACION ANUAL	CONTRATO	LICENCIADO EN ADMINISTRACION
3	OPERADOR DE EQUIPO DE COMPUTACION	PROGRAMAS DE EVALUC. ANUAL Y OPERADOR	NOMBRAMIENTO	1er AÑO DE ARQUITECTURA
4	ASISTENTE ADMINISTRATIVO 2	OPERADOR	NOMBRAMIENTO	3ER CURSO DE SECUNDARIA

FUENTE: DIRECCION DE PERSONAL DEL MINISTERIO DE FINANZAS

2.2 CLASES DE PUESTOS

Mediante Resolución DNP- CLAS 376 de septiembre 6 de 1989, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No 270 de septiembre 7 de 1989, se establece la nomenclatura que conforma el Índice Ocupacional del Servicio Civil perteneciente al Sistema Nacional de Clasificación de Puestos, en razón de que las modificaciones, supresiones e incorporaciones de clases de puestos, efectuadas a la nomenclatura anterior exigían la racionalización y la actualización, para conseguir la armonía y coherencia de acuerdo a la realidad del sector público amparado por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

El Índice Ocupacional del Servicio Civil está clasificado en Servicios los que a su vez están formados por Grupos y éstos por Series que contienen las respectivas Clases, de acuerdo al siguiente detalle:

SERVICIO ADMINISTRACION:

GRUPOS

- Actividades Administrativas de Apoyo.-

Conformado por nueve series y sesenta y cinco clases.

- Administración Técnica.- Con seis series y

treinta y cuatro clases.

- Actividades Financieras de Apoyo.- Formado

por doce series y cincuenta y cuatro clases.

- Administración Técnica Financiera.- Confor-

mado por ocho series y sesenta y tres clases.

- Control y Recaudación Tributaria.- Con veinti-

ún series y ciento cuatro clases.

- Informática.- Conformado por nueve series y treinta y dos clases.

- Comunicación Social.- Con tres series y dieciseis clases.

- Preinversión.- Formado por dos series y nueve clases.

- Presidencia y Vicepresidencia.- Conformado por catorce series y noventa y dos clases.

SERVICIO EDUCACION CULTURA Y ARTE

GRUPOS

- Educación y Deportes.- Con ocho series y veinte y seis clases.

- Arte y Cultura.- Formado por diez series y cuarenta y siete clases.

SERVICIO INDUSTRIAS, COMERCIO, INTEGRACION Y PESCA

GRUPOS

- Industrias, comercio y artesanías.- Conformado por cinco series y treinta y seis clases.

- Pequeña industria y artesanías.- Con tres series y catorce clases.

- Turismo.- Formado por dos series y once clases.

- Informática.- Conformado por nueve series y treinta y dos clases.

- Comunicación Social.- Con tres series y dieciseis clases.

- Preinversión.- Formado por dos series y nueve clases.

- Presidencia y Vicepresidencia.- Conformado por catorce series y noventa y dos clases.

SERVICIO EDUCACION CULTURA Y ARTE

GRUPOS

- Educación y Deportes.- Con ocho series y veinte y seis clases.

- Arte y Cultura.- Formado por diez series y cuarenta y siete clases.

SERVICIO INDUSTRIAS, COMERCIO, INTEGRACION Y PESCA

GRUPOS

- Industrias, comercio y artesanías.- Conformado por cinco series y treinta y seis clases.

- Pequeña industria y artesanías.- Con tres series y catorce clases.

- Turismo.- Formado por dos series y once clases.

- Pesca.- Con cinco series y treinta y un clases.

- Normalización.- Formado por dos series y diez clases.

SERVICIO JUSTICIA Y SEGURIDAD PUBLICA

GRUPOS

- Justicia.- Con ocho series y sesenta y siete clases.

- Seguridad Pública.- Conformado por siete series y treinta y un clases.

- Rehabilitación Social.- Formado por tres series y dieciocho clases.

- Registro Civil, identificación y cedula-
ción.- Con tres series y dieciocho clases.

SERVICIO OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTE Y COMUNICACION

GRUPOS

- Servicios Técnicos y profesionales.- Con ocho series y cuarenta y cuatro clases.

- Mantenimiento.- Conformado por tres series y veinte y tres clases.

- Vivienda.- Formado por una serie y siete clases.

- Transporte y Comunicaciones.- Con tres series y once clases.

SERVICIO TRABAJO, RECURSOS HUMANOS Y CAPACITACION
PROFESIONAL

GRUPOS

- Administración Laboral.- Con seis series y treinta y un clases.

- Capacitación.- Conformado por seis series y treinta clases.

SERVICIO BIENESTAR SOCIAL Y PROMOCION POPULAR

GRUPOS

- Protección de Menores.- Formado por seis series y veinte y nueve clases.

- Promoción Popular.- Con cuatro series y dieciseis clases.

- Seguridad Social.- Formado por una serie y once clases.

SERVICIO SALUD PUBLICA

GRUPOS

- Apoyos de Salud.- Conformado por ocho series y cuarenta y un clases.

- Ciencias Médicas y Afines.- Formado por diez series y setenta y ocho clases.

SERVICIO ENERGIA Y MINAS

GRUPOS

- Geología y Minas.- Con cinco series y veinte y nueve clases.

- Hidrocarburos.- Conformado por tres series y catorce clases.

- Meteorología e Hidrología.- Formado por tres series y diecinueve clases.

- Recursos Energéticos.- Con tres series y diecinueve clases.

- Ciencia y Tecnología.- Formado por dos series y nueve clases.

SERVICIO AGRICULTURA Y GANADERIA

GRUPOS

- Actividades Auxiliares Agropecuarias.- Con cinco series y quince clases.

- Actividades Profesionales Agropecuarias.- Conformado por ocho series y cincuenta y dos clases.

- Reforma Agraria y Colonización.- Con tres series y dieciseis clases.

- Recursos Hidráulicos.- Formado por una serie y seis clases.

- Investigaciones Agropecuarias.- Conformado por tres series y quince clases.

- Desarrollo Regional.- Formado por cinco series y quince clases.

SERVICIO EMPRESAS PUBLICAS

GRUPOS

- Administración y Servicios de Telecomunicaciones.- Con quince series y ochenta y cuatro clases.

- Administración de Correos.- Formado por cuatro series y doce clases.

- Ferrocarriles.- Con una serie y tres clases.

- Inspección y Dirección de ENPRODE.- Conformado por dos series y cinco clases.

- Empresa Pesquera Nacional.- Con una serie y tres clases.

- Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización ENAC.- Conformada por cuatro series y diecisiete clases.

- Empresa Nacional de Productos Vitales.- Formado por dos series y diez clases.

- Empresas Agropecuarias.- Formado por una serie y dos clases.

SERVICIO ORGANISMOS DEL ESTADO

GRUPOS

- Consejos Provinciales.- Con siete series y veinte y cuatro clases.

Salvo error u omisión, de acuerdo al detalle antes expuesto existen mil cuatrocientos noventa y cinco clases de puestos en el servicio civil.

Por otra parte mediante resolución DNP-CLAS 381 del 13 de septiembre de 1989, la Dirección Nacional de Personal efectúa el agrupamiento de clases de puestos del índice ocupacional en los grados de valoración de la escala de sueldos básicos de los servidores públicos, y establece veinte y nueve grados de la Escala de Sueldos.

El análisis del caso contenido en el punto 2.1. de este capítulo, nos permitió apreciar que la clasificación de puestos no se considera ni para la asignación de funciones; ni para establecer una jerarquización entre los empleados; ni para propiciar la carrera administrativa en consideración de la especialidad. Además la clase del puesto no es tomada en cuenta para los ascensos pues en varias oportunidades se solicita ascensos a puestos que corresponden a otros servicios.

La descripción en las clases de puestos existentes, nos servirá para comparar con la alternativa que se plantea en este trabajo.

2.2.1. Clasificación.- La clasificación de puestos consiste en el ordenamiento de los puestos en clases, en base del análisis de sus deberes y responsabilidades. En la actualidad existen un millar

y medio de clases, según se ha detallado, cada una de las cuales cuenta con su respectiva especificación en la que constan: la descripción genérica de los deberes y responsabilidades inherentes a los puestos que integran una clase, el código, el título, la naturaleza del trabajo, las tareas típicas, las características de la clase y los requisitos mínimos.

La clase está conformada por el grupo de puestos sustancialmente similares en sus deberes y responsabilidades, identificados con el mismo título, remunerados con igual sueldo, y que exigen de quienes vayan a desempeñarlos los mismos requisitos. A cada clase corresponde un grado de la Escala de Sueldos de los Servidores Públicos, las que no son más que veinte y nueve.

Para analizar esta situación real, tomaremos como referencia las clases de puestos que se encuentran en el grado 23.

Grado 23

Director Administrativo 1
Director de Programación 1
Director de Recursos Humanos y Servicios Administrativos
1
Director Financiero 1
Director de Personal Provincial 1
Director Técnico de Deportes
Director Regional de MICIP
Director Regional de CENAPIA
Director del INEN
Director de Diagnóstico y Evaluación Social
Director Regional de la Junta de la Vivienda 2
Director de Centro de Formación Profesional 2
Director Regional del SECAP 1
Director de Capacitación de Aduanas

Director de Hospital 4
Director Provincial de Salud 1
Director de Meteorología
Director de Hidrología
Director Técnico Agropecuario
Director Técnico del INCRAE
Director Financiero Provincial 2
Director de Obras Públicas Provinciales

Analista de Administración Jefe
Analista de Programación Jefe
Analista de Recursos Humanos Jefe
Analista de Contabilidad Gubernamental Jefe
Analista Financiero Jefe
Analista del Tesoro Público Jefe
Analista Central de Crédito Público 4
Analista Central de Presupuesto 4
Analista de Proyectos Estadísticos Jefe
Analista de Sistemas Jefe
Analista de Industrias y Comercio Jefe
Analista de Desarrollo Pesquero Jefe

Subdirector Regional de Patrimonio Cultural
Subdirector de la Escuela de Pesca
Subdirector de Mediación Laboral
Subdirector Técnico del Instituto Nacional de Empleo
Subdirector de Capacitación
Subdirector Técnico Regional de Frecuencias

Jefe de Pagadurías Provinciales
Jefe de Presupuesto
Jefe Financiero 2
Jefe de Especies Fiscales
Jefe de Programación e Información Social
Jefe de Planeamiento de la Seguridad, Movilización y
Defensa Civil

Jefe Nacional de Identificación y Cedulación
Jefe Nacional de Registro Civil
Jefe de Salario Mínimo
Jefe de Organizaciones Laborales 2
Jefe de Colocaciones y Migración Laboral 2
Jefe de Estudios e Investigaciones del Empleo 2
Jefe de Promoción del Empleo 2
Jefe Provincial del IEOS 2
Jefe del IEOS 1
Jefe Regional del IERAC
Jefe de Distrito de INHERI
Jefe del Servicio Nacional de Correos
Jefe de Servicio Internacional de Correos

Secretario General del Ministerio de Finanzas
Secretario General del SECAP
Secretario Abogado de la Comisión de Límites Internos
Secretario General del IETEL
Secretario del Consejo Provincial 3

Ingeniero Industrial Jefe
Ingeniero Civil Jefe
Ingeniero Mecánico Jefe
Ingeniero ELéctrico Jefe
Ingeniero Geólogo Jefe
Ingeniero Agrónomo Jefe
Ingeniero Agrícola Jefe
Ingeniero Forestal Jefe
Ingeniero de Telecomunicaciones Jefe

Especialista de Hidrocarburos Jefe
Especialista de Geología y Minas Jefe
Especialista Nuclear 4

Gerente de la Empresa De Abonos del Estado
Gerente de la Empresa del Semen

Subgerente Regional de la ENAC 2
Subgerente Regional de Enprovit 2

Economista Jefe
Abogado Jefe
Vocal Médico 2
Arquitecto Jefe
Médico 5
Odontólogo 5
Químico Farmacéutico Jefe
Microbiólogo Jefe
Geólogo Jefe
Médico Veterinario Jefe
Biólogo Jefe

Técnico en Tributación Jefe
Técnico en Operaciones de Preinversión 3
Técnico Financiero 4
Técnico Central en Sistemas Administrativos 4

Procurador de Sucesiones Jefe
Procurador Tributario Jefe
Procurador Síndico Provincial 2
Investigador Pesquero Jefe
Investigador Agropecuario Jefe
Inspector General de Correos
Inspector de Trabajo Jefe 2

Coordinador General 1
Contador General 3
Auditor de Empresas Petroleras Jefe
Auditor General 1
Administrador de Aduanas 2
Fiscalizador Jefe
Planificador
Vocal Educador 2

Juez Regional de Aduanas
Mediador Laboral Jefe 2
Preventor Laboral Jefe 2
Prosecretario del Tribunal Supremo Electoral

Como se puede apreciar, las ciento quince clases de puestos que se encuentran dentro del grado 23 corresponden, en su mayoría, a un nivel directivo que bien podrían constituirse en una sola clase que se denomine "SUBDIRECCION" y se establezca la descripción genérica de las funciones y responsabilidades, como la supervisión, organización, coordinación, control, etc., las cuales son comunes a una función directiva cualquiera que sea la especialidad. Si examinamos el ejemplo propuesto y consideramos el caso de los Directores, es evidente que los requisitos para quien vaya a desempeñar las funciones de Director de Programación serán distintos a los establecidos para el Director Administrativo o para el Director de Meteorología; sin embargo cada uno de ellos deberán cumplir funciones directivas de acuerdo a su área y profesión.

Este sistema de clasificación, atenta contra el principio universal de que a igual trabajo corresponde igual remuneración. Si analizamos nuevamente el ejemplo, en el mismo grado 23 están la clase de Ingeniero Eléctrico Jefe que es la máxima que existe dentro de la serie respectiva; y la clase de Técnico Central de Sistemas Administrativos 4, que pertenece a una serie que concluye después de tres clases más. Si se empleara un tratamiento justo para todas las entidades, las clases de Jefe deberían estar en el grado 23. Por supuesto que deben existir excepciones, como en el caso de la serie de Especialista Nuclear, que sin lugar a dudas debería tener un trato preferencial.

Las unidades administrativas de cualquier entidad, podrían prescindir de varias clases de puestos de una serie. Si

tomamos como referencia el caso práctico de la Dirección de Recursos Humanos y suponemos que ésta cuenta con dos Analistas de Recursos Humanos 1, seis Analistas de Recursos Humanos 2, un Analista de Recursos Humanos 5, dos Analistas de Recursos Humanos 6, y un Analista de Recursos Humanos Jefe. ¿Cómo se podría propiciar la carrera administrativa de estos funcionarios cuando no existen los puestos correspondientes a las clases de Analistas de Recursos Humanos 3 y 4? ¿Cómo podrían efectuarse los ascensos de los seis Analistas 2 cuando sólo existe un puesto de Analista 3?

Además, es indispensable tomar en cuenta que en una unidad administrativa no sólo existen puestos correspondientes a una serie. En el caso en referencia, de la serie Asistencia Administrativa hay un Asistente 2, un Asistente 3, diez Asistentes 4 y un Asistente Jefe. Para este caso surgen las mismas inquietudes planteadas para los puestos de la serie de Análisis de Recursos Humanos.

Los requisitos establecidos para cada puesto son necesarios dado el actual sistema que permite a una persona, que cumpla las exigencias, ocupar cualquier puesto sin considerar si éste corresponde al primero o al último de una serie.

3. ALTERNATIVA DE SOLUCION

Frente a la situación actual, que queda explicada en los puntos anteriores, surge la necesidad de adoptar una solución definitiva que permita establecer un sistema práctico, coherente y acorde a la situación actual, para garantizar la eficiencia de la administración pública.

Si bien existen normas relativas a la carrera administrativa, tanto en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa como en su Reglamento General, éstas requieren de un reordenamiento, de un complemento, de una reforma, y sobre todo de un mecanismo que facilite su vigencia. El plantea-

miento está orientado a formular un Reglamento específico sobre la Carrera Administrativa.

Si la pretensión de los servidores públicos es buscar la estabilidad, la superación profesional, la promoción, un mejor nivel de vida, lo que en la actualidad sólo se lo consigue parcialmente a través de la sindicalización, la alternativa que se presenta puede ser la solución para la buena marcha del Estado.

Para el efecto, es imprescindible suspender, sin excepción alguna, el ingreso de un funcionario más a la administración pública, mientras no se establezca en cada entidad el número y las clases de puestos y las correspondientes funciones que se requieren para el funcionamiento de las distintas unidades administrativas en el cumplimiento de las responsabilidades asignadas. Así se evitará el crecimiento desordenado.

Por otra parte, se necesita implantar un verdadero sistema de selección para que el personal que ingrese sea el más idóneo, eliminando influencias políticas y particulares, y la discrecionalidad; como muy bien lo describe el autor Julián Carrasco en su obra "Manual de Organización y Métodos"⁴.

Además, se determinarán niveles y etapas dentro de la organización administrativa de cada Institución; categorías y grados de los servidores públicos; para que sea posible ordenar y simplificar la administración de los recursos humanos, unificar los procedimientos en todas las entidades, y eliminar la existencia de empleados de primera y de segunda categorías.

⁴Julián Carrasco Belinchon, Manual de Organización y Métodos (Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1971) pp. 74 y 75.

Todas las entidades públicas estarán conformadas por tres niveles o administraciones, como se los llamará en este trabajo. La administración superior, se integrará con personal profesional con título universitario quienes tendrán a su cargo el cumplimiento de las funciones propias de la institución. La Administración Media estará formada por técnicos con preparación superior intermedia; como los tecnólogos, secretarías ejecutivas, etc, que desarrollarán funciones auxiliares o secundarias, y, la Administración de Servicios, que se formará con los bachilleres de las diferentes especialidades, que cumplirán tareas de servicio como el personal de limpieza y de mantenimiento; como los mensajeros, porteros, etc.

Cada Administración tendrá diferentes etapas y cada una de ellas tendrá tres o dos grados, lo que permitirá la jerarquización de los funcionarios. Por otra parte, esta organización posibilita que cada servidor, de acuerdo a su categoría, desarrolle una carrera dentro de su propio nivel. Por tanto, no será posible que un servidor de la Administración de Servicios pueda optar por un ascenso a un grado que corresponda a la Administración Superior.

Para la aplicación del nuevo sistema, se requiere organizar la estructura actualmente vigente y adaptarla al nuevo modelo. Se deberá otorgar el grado que le corresponda al antiguo servidor, considerando la denominación actual que posee, así como la experiencia, y demás elementos de juicio, para no perjudicarlos con la aplicación rigurosa prevista en el nuevo esquema. Además, se dejarán vacantes los primeros grados y puestos de los diferentes niveles para propiciar el ingreso de los nuevos empleados que irán reemplazando sucesivamente al personal de las entidades que haya cumplido con el tiempo de servicio necesario para acogerse a la jubilación.

Lo que se pretende conseguir es una administración pública profesionalizada, que reclute para los primeros grados de la administración superior a profesionales jóvenes, recién graduados, que tengan la oportunidad de iniciar una carrera en una institución que le brinde seguridad, seriedad, desarrollo profesional y reconocimiento al mérito. También, se desea personal idóneo para las otras Administraciones ya sea para funciones auxiliares o de servicios.

El adiestramiento y la capacitación, constituirán las herramientas fundamentales para mantener la eficiencia de los servidores. Por ello, la Secretaría de Desarrollo Administrativo deberá efectuar una profunda transformación para alcanzar este objetivo. Igualmente los Centros de Capacitación de las diferentes instituciones deberán cumplir un papel trascendental, pues, la preparación estará orientada hacia el perfeccionamiento del funcionario que aspira a ocupar un puesto de mayor jerarquía y responsabilidades.

La facilidad que existe en la actualidad para optar por una vacante no exige sino el cumplimiento de los requisitos establecidos para el puesto, en el mejor de los casos, sin tomar en cuenta que el ingreso del aspirante está impidiendo la opción de que funcionarios de menor jerarquía opten por la posibilidad de ascender, y es que tampoco el sistema de concursos internos lo garantiza. En muchas ocasiones, son funcionarios de otras áreas los que se benefician.

El Proyecto de Reglamento expuesto a continuación, se refiere a: concursos, selección, ingreso, capacitación, calificación, ascenso, y otras disposiciones complementarias.

CAPITULO II

PROYECTO DE REGLAMENTO SOBRE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Presidente Constitucional de la República

Considerando:

Que las disposiciones sobre la Carrera Administrativa contenidas en los Títulos III y V de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de su Reglamento General, respectivamente, son de carácter conceptual y no establecen el procedimiento para poner en práctica la Carrera Administrativa, tanto más cuanto que desde la vigencia de dichos cuerpos legal y reglamentario hasta la actualidad, no se ha logrado implantarla;

Que es necesario establecer los mecanismos y procedimientos apropiados para concretar el funcionamiento de la Carrera Administrativa e institucionalizarla en el sector público, para iniciar el ordenamiento que requieren las entidades públicas y conseguir la eficiencia de la Administración Pública;

Que es indispensable garantizar la estabilidad de los servidores públicos idóneos y promover su capacitación y perfeccionamiento constante;

En uso de las atribuciones de que se halla investido;

DECRETA:

El siguiente: REGLAMENTO SOBRE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

CAPITULO I

PARTE GENERAL

Art. 1. Objetivo.- El presente Reglamento tiene por objeto establecer los mecanismos y el procedimiento para poner en práctica la carrera administrativa dentro de las entidades públicas, para garantizar la estabilidad profesional de los servidores públicos idóneos, promover su perfeccionamiento a través de la capacitación, y obtener el mayor grado de eficiencia en la Administración Pública.

Art. 2. Ambito de Aplicación.- Las normas del presente Reglamento rigen para todos los servidores públicos.

Art. 3. Niveles.- Dentro de la organización administrativa de cada entidad pública existirán tres niveles generales: a) Administración Superior; b) Administración Media; y c) Administración de Servicios.

Art. 4. Categorías.- Dentro de cada entidad pública habrán tres categorías de servidores públicos: a) los que pertenecen a la Administración Superior; b) Los que pertenecen a la Administración Media; y c) Los que pertenecen a la Administración de Servicios.

Art. 5. Administración Superior.- Está conformada por servidores públicos con formación profesional superior.

La Administración Superior tendrá tres etapas: a) Inicial; b) Secundaria; y c) Avanzada.

1. Etapa Inicial.- Es la primera etapa de la Administración Superior a la que ingresarán, los candidatos seleccionados, con el grado de Analista-Asistente. El grado inmediatamente superior es el de Analista, con el que concluye esta etapa.

2. Etapa Secundaria.- Es la segunda etapa de la Administración Superior a la que se accede sólo por ascenso desde el máximo grado de la etapa anterior.

El primer grado que corresponde a esta etapa es el de Especialista-Asistente, y el grado inmediatamente superior, con el que concluye esta etapa, es el de Especialista.

3. Etapa Avanzada.- Es la tercera y última etapa de la Administración Superior, a la que se accede únicamente por ascenso desde el máximo grado de la etapa anterior.

El primer grado que corresponde a esta etapa es el de Director-Asistente, y el grado inmediatamente superior, con el que concluye esta etapa, es el de Director.

Art. 6. Administración Media.- Está conformada por servidores públicos con formación profesional intermedia.

La Administración Media tendrá dos etapas: a) Inicial; y b) Final.

1. Etapa Inicial.- Es la primera etapa de la Administración Media a la que ingresarán, los candidatos seleccionados, con el grado de Técnico 1. El grado inmediato superior es el de Técnico 2 y el

siguiente, con el que se concluye esta etapa, es el grado de Técnico 3.

2. Etapa Final.- Es la segunda y última etapa de la Administración Media a la que se accede únicamente por ascenso desde el máximo grado de la etapa anterior.

El primer grado que corresponde a esta etapa es el de Técnico 4. El grado inmediato superior es el de Técnico 5, y el siguiente, con el que se concluye esta etapa, es el grado de Técnico Jefe.

Art. 7. Administración de Servicios.- Está conformada por servidores públicos que posean el título de Bachilleres,

La Administración Auxiliar tendrá dos etapas: a) Inicial; y b) Final.

1. Etapa Inicial.- Es la primera etapa de la Administración de Servicios a la que ingresarán los candidatos seleccionados con el grado de Auxiliar de Servicios 1. El grado inmediato superior es el de Auxiliar de Servicios 2 y, el siguiente, con el que se concluye esta etapa, es el grado Auxiliar de Servicios 3.

2. Etapa Final.- Es la segunda y última etapa de la Administración de Servicios a la que se accede únicamente por ascenso desde el máximo grado de la etapa anterior.

El primer grado que corresponde a esta etapa es el de Auxiliar de Servicios 4. El grado inmediato superior es el de Auxiliar de Servicios 5 y, el siguiente, con el que se concluye esta etapa, es el grado de Auxiliar de Servicios Jefe.

Art. 8. Denominación del grado.- A la denominación de cada grado se le añadirá el nombre de la entidad pública correspondiente.

Art. 9. Número de Puestos.- La Máxima Autoridad de cada entidad, previo informe favorable de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, establecerá de acuerdo a la estructura orgánica respectiva, el número y las clases de puestos que se requieren para el cumplimiento de las funciones previstas para cada una de las unidades administrativas, a través de un Acuerdo o Resolución.

Art. 10. Correspondencia entre puesto y grado.- La naturaleza de las funciones y responsabilidades de un puesto, determinará la categoría del servidor que deberá ocuparlo, de acuerdo al grado de la etapa de la Administración que corresponda.

CAPITULO II

DEL CONCURSO Y DE LA SELECCION

Art. 11. Solicitud.- Producida la vacante correspondiente al primer grado de la etapa inicial de la respectiva Administración, la Máxima Autoridad de la entidad pública solicitará a la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo que convoque a Concurso, de Libre Oposición y Merecimientos, para llenarla.

Art. 12. Convocatoria.- La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo en el término de tres días de recibida la solicitud de que trata el artículo anterior, dispondrá que se publique la convocatoria en uno de los periódicos de mayor circulación a nivel nacional por dos ocasiones, mediando ocho días entre ellas .

Art. 13. Contenido de la Convocatoria.- La convocatoria contendrá la indicación de la entidad pública que dispone de la vacante, correspondiente al primer grado de la etapa inicial de la Administración respectiva; la especialidad y los requisitos exigidos; la edad mínima y máxima que deberá tener el aspirante; y, los demás datos que se estimen pertinentes. Además se señalará el lugar, el día y la hora en los que deberán presentarse los aspirantes portando los documentos que se especificarán para cada caso, a fin de efectuar la preselección.

Art. 14. Preselección.- La preselección consiste en la verificación de los documentos presentados para determinar si el aspirante reúne los requisitos formales que le permitirán participar en el concurso. Sólo los aspirantes aptos serán invitados a participar en las pruebas de selección a quienes se les comunicará el lugar, el día y la hora en los que se realizará el concurso.

Art. 15. Selección.- La selección de los aspirantes se efectuará de acuerdo a los modernos sistemas de selección de personal, por medio de pruebas de idoneidad, psicotécnicas, prácticas, de cultura general.

Art. 16. Calificación.- Las pruebas de idoneidad rendidas por los aspirantes serán calificadas en el término máximo de ocho días. Luego se elaborará el respectivo listado en orden de prelación de resultados, que se exhibirá para conocimiento de los participantes.

Art. 17. Verificación de impedimentos.- Los tres aspirantes que hayan obtenido el mejor puntaje se constituirán en candidatos elegibles siempre que no tengan ningún impedimento, para ser servidores públicos. Si alguno de ellos o todos los candidatos

elegibles tuvieren algún impedimento se conformará un nuevo grupo de candidatos elegibles siguiendo el orden del listado previsto en el artículo 16, siempre que los aspirantes hayan alcanzado el puntaje mínimo establecido.

En caso de que no pudiera conformarse el grupo de tres candidatos elegibles, por falta o impedimento de ellos, se formará con el número que existiere.

Art. 18. Puntaje Mínimo.- El puntaje mínimo que deberá obtener el candidato para cada una de las pruebas de idoneidad, no podrá ser inferior al setenta por ciento del total de la nota establecida.

Art. 19. Concurso Desierto.- En caso de que ninguno de los aspirantes alcanzare en las pruebas de idoneidad el puntaje mínimo establecido, o no se presentaren interesados en optar por la vacante, se declarará desierto el concurso, y se convocará nuevamente cuando la entidad pública lo solicitare.

Art. 20. Notificación a la Máxima Autoridad.- La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, notificará a la Máxima Autoridad con los resultados del concurso y con la nómina de candidatos elegibles para cada vacante de entre los cuales se nombrará al nuevo servidor.

Art. 21. Duración del proceso.- Desde la fecha de la solicitud de que trata el Art. 11 hasta la fecha de notificación prevista en el Art. 20, no deberán transcurrir más de sesenta días laborables.

CAPITULO III

DEL INGRESO

Art. 22. Comienzo de la Carrera Administrativa.- La Carrera Administrativa comienza por el ingreso al primer grado de la etapa inicial de la respectiva Administración, a través del concurso correspondiente y siempre que se haya producido la vacante respectiva.

Art. 23. Ingreso a la Carrera Administrativa.- Para el Ingreso a la Carrera Administrativa se requiere, a más de los requisitos establecidos en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, haber sido declarado candidato elegible mediante los procedimientos previstos en este Reglamento.

Art. 24. Nombramiento.- La Máxima Autoridad de la Entidad Pública una vez que recibiera la nómina de candidatos elegibles, procederá a nombrar a uno de ellos, previa la presentación de la declaración jurada de bienes, de la caución u otro requisito que el caso amerite. El nombramiento deberá ser registrado en la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo para llevar un control del número de servidores. El registro se efectuará el mismo día de ingreso del nombramiento o a más tardar durante el siguiente día hábil.

Art. 25. Juramento de Lealtad al Estado-Designación.- Una vez recibido el nombramiento registrado, el servidor deberá presentar el juramento de Lealtad al Estado ante el Director de Recursos Humanos con la presencia del Director de la unidad administrativa respectiva, quien lo designará para

que asuma las funciones y responsabilidades del puesto establecido dentro de la estructura orgánica.

Art. 26. Período de Prueba.- A partir de la fecha en la que asume las funciones el nuevo servidor, éste prestará sus servicios por doce meses consecutivos.

Concluído este período el servidor será o no confirmado de acuerdo con su idoneidad, la misma que será calificada a través de una prueba que deberá rendir en el Centro de Capacitación de la propia entidad.

Art. 27. Confirmación.- De acuerdo a los resultados de la prueba de idoneidad, cuyo puntaje mínimo no podrá ser inferior al setenta por ciento del total de la nota establecida, la Máxima Autoridad de la entidad confirmará el nombramiento a través de la respectiva acción de personal que deberá ser registrada en la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo. Confirmado el nombramiento se computará, para todos los fines, el tiempo del período de prueba.

CAPITULO IV

DE LA CAPACITACION

Art. 28. Derecho y Obligación.- El servidor público debe recibir capacitación permanentemente para actualizar sus conocimientos y para perfeccionarse en el desarrollo de sus actividades y en el desempeño de sus funciones. Asimismo está obligado a capacitarse para elevar el nivel de eficiencia de la Administración Pública.

Art. 29. Centros de Capacitación.- Todas las entidades públicas deberán contar con un Centro de Capacitación para dictar cursos a los servidores de los diferentes grados de las etapas de las distintas Administraciones.

Art. 30. Requisito para ascender.- Uno de los requisitos para que el servidor, que pertenece a la Administración Superior o a la Administración Media, pueda ascender, es la aprobación del curso previsto para cada grado en su especialidad, pues esto le permitirá desempeñarse apropiadamente en el nuevo puesto que corresponde al grado inmediatamente superior.

Art. 31. Plan de Capacitación.- El Centro de Capacitación de cada entidad deberá presentar anualmente el Plan de Capacitación que contemple los diferentes cursos preparados para cada grado y en cada especialidad, de acuerdo a la unidad administrativa de que se trate. Dicho Plan deberá contener la programación detallada para cada curso y se procurará su permanente actualización.

Art. 32.- Instructores.- Se preferirá a los funcionarios de la misma entidad para que participen como instructores, siempre que hayan aprobado el Curso de Instructores que dictará la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo.

Art. 33. Cursos para Directores.- La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo dictará el Curso de Administración Superior Fase 1 para quienes van a optar por el ascenso a Director-Asistente, y el Curso de Administración Superior Fase 2, para el ascenso a Director.

Art. 34. Comunicación de los resultados.- Los resultados del rendimiento de los cursantes, tanto de los Centros de Capacitación como de los Cursos de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, serán comunicados a la Máxima Autoridad de la entidad quien dispondrá que la Dirección de Recursos Humanos proceda a elaborar el respectivo informe y los cuadros necesarios que sirvan para los ascensos.

Art. 35. Otros Cursos.- Las Direcciones de Recursos Humanos de las entidades públicas establecerán los requisitos y el grado del servidor que podrá asistir a otros cursos que dicten Instituciones de Capacitación y de Post Grado en el país o en el exterior, de acuerdo a las conveniencias de la entidad y previo un proceso de selección en el que participarán todos los servidores aspirantes que reúnan los requisitos.

Art. 36. Cursos para servidores de la Administración de Servicios.- Los Centros de Capacitación de cada entidad promoverán cursos de capacitación para el personal de la Administración Auxiliar de acuerdo a las necesidades de la entidad.

CAPITULO V

DE LA CALIFICACION

Art. 37. Calificación Anual.- A fin de estimular la eficiencia de los servidores públicos, las Direcciones de Recursos Humanos de las entidades públicas realizarán anualmente la calificación anual de los servidores publicos de todas de todas las Administraciones, a excepción de quienes se encuentran en el máximo grado de la última etapa de la Administración Superior, a quienes les calificará la Máxima Autoridad.

Art. 38. Unidad Administrativa Calificadora.- Las Direcciones de Recursos Humanos de las entidades públicas contarán con una Unidad Administrativa Calificadora de carácter permanente, la misma que deberá elaborar un sistema de calificación en coordinación con los Directores de las distintas unidades administrativas.

El sistema de calificación deberá ser aprobado por la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo.

Art. 39. Excepciones.- No serán calificados bajo este sistema los servidores que se encuentren en el período de prueba, ni aquellos que luego de confirmados, hayan laborado por un período inferior de seis meses a la fecha de evaluación anual.

Art. 40. Formularios de Calificación.- Las Unidades Calificadoras de cada entidad elaborarán los formularios de calificación, de acuerdo al sistema aprobado, y entregarán a los Directores respectivos, dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año, para iniciar la calificación.

Los formularios deberán tener dos partes. La primera contendrá los casilleros respectivos para incluir los datos personales del servidor y la información relativa al número de sanciones, número de faltas y atrasos, cursos y seminarios, estímulos conseguidos, etc; y la segunda parte estará diseñada para que se puedan escoger alternativas para analizar aspectos subjetivos como la aptitud, eficiencia, iniciativa, conducta, etc, de tal modo que sólo la Unidad Calificadora pueda establecer el puntaje correspondiente.

Art. 41. Escala de calificaciones.- La escala contendrá las siguientes calificaciones

nes: a) Excelente; b) Muy Bueno; c) Satisfactorio; d) Regular; e) Inaceptable. La Unidad Calificadora establecerá el puntaje correspondiente para cada calificación.

Art. 42. Comunicación de resultados.- Los resultados obtenidos serán comunicados a los interesados por escrito y en forma reservada.

Art. 43. Solicitud de recalificación.- Los servidores que se creyeren perjudicados podrán pedir al Director de Recursos Humanos la recalificación, dentro de los ocho días hábiles siguientes a la fecha de recepción de los resultados, presentando la documentación que estimen necesaria y explicando por escrito las razones de su reclamo. Dentro de ocho días de recibida la solicitud el Director de Recursos Humanos, de existir los suficientes elementos de juicio, dispondrá la recalificación que se realizará por parte de la Unidad Calificadora.

Art. 44. Calificación de inaceptable.- Quien recibiere la calificación de inaceptable cesará definitivamente en sus funciones.

Para el efecto la Unidad Calificadora solicitará al Director de Recursos Humanos que elabore la correspondiente acción de personal para que sea suscrita por la Autoridad Nominadora, a través de la cual se remueva al servidor.

Art. 45. Orden de prelación.- Con los resultados obtenidos se elaborará el correspondiente listado en orden de prelación para cada grado de las distintas etapas de las Administraciones, lo que determinará en lo posterior la preferencia para la promoción o el ascenso.

CAPITULO VI

DE LA PROMOCION

Art. 46. Procedimiento.- Para promover a un servidor se requiere previamente, realizar una selección entre los servidores de igual grado de acuerdo a las calificaciones anuales que posean. Luego se elaborará un listado, en orden de prelación, del mismo que se escogerá, por parte del Director de la Unidad a uno de los tres primeros que conformen la lista.

La designación para que el servidor seleccionado desempeñe el puesto objeto de la promoción se la efectuará por parte del Director de la Unidad respectiva.

La promoción a Directores se la efectuará de la misma manera pero la designación la realizará la Máxima Autoridad de la entidad.

CAPITULO VII

DEL ASCENSO

Art. 47. Permanencia en cada grado.- Los ascensos se realizarán grado por grado dentro de cada etapa y de una etapa a otra, dentro de la Administración a la que pertenezca el servidor, exclusivamente. Para ascender al grado inmediatamente superior se requiere, además de otros requisitos, haber permanecido cinco años en su grado.

Art. 48. Requisitos para el ascenso.- Para ascender al grado inmediatamente superior es necesario:

- 1.- Que exista la vacante respectiva
- 2.- Haber aprobado el Curso previsto para cada grado y especialidad.
- 3.- Para el ascenso a los grados de las etapas iniciales de las Administraciones, se requiere haber obtenido por lo menos, la calificación de Satisfactorio, en el promedio de los puntajes de las calificaciones anuales, durante los cinco años de permanencia en el grado; y la calificación de Muy Buena para el ascenso a los grados de las etapas posteriores de las Administraciones.
- 4.- Haber cumplido con el tiempo de permanencia requerido en cada grado.
- 5.- Los demás que se establezcan para cada grado y especialidad.

Además de estos requisitos se tomarán en cuenta los estímulos recibidos por el mérito del servidor; los cursos adicionales aprobados en Institutos Autorizados y que tengan relación con las funciones que desempeña; los títulos Académicos, si fuere del caso; etc. Estos aspectos servirán para determinar la preferencia de la posición de los servidores en las listas de ascensos.

Art. 49. Impedimentos para ascender.- No podrán ascender:

- 1.- Quienes no cumplan los requisitos previstos en el artículo anterior;
- 2.- Quienes se encuentren con automotivado o con auto de llamamiento a juicio Plenario.

3.- Quienes se encuentren en suspensión de funciones.

4.- Quienes hayan sido sancionados con suspensión de funciones durante su tiempo de servicios, para el ascenso a Director-Asistente y Director; Técnico Jefe; y, Auxiliar Jefe.

Art. 50. Aviso por parte del servidor.- Una vez cumplidos los cinco años de permanencia en el respectivo grado, el servidor comunicará al Director de Recursos Humanos a fin de que se los considere en la elaboración de las listas de ascenso, siempre que no lo hiciere el Director de Recursos Humanos.

El aviso contendrá los siguientes datos: nombres y apellidos, edad, fecha del nombramiento, fecha de confirmación del nombramiento, grado, nivel, administración, fecha de aprobación del curso previsto para su grado, y los demás datos que faciliten la elaboración de las listas.

En caso de que los datos consignados por el servidor no fueren correctos, será sancionado con el diez por ciento de su sueldo básico.

Art. 51. Elaboración de las listas preliminares.- Las Unidades Calificadoras de las Direcciones de Recursos Humanos elaborarán las listas preliminares de los servidores agrupándolos por grados en cada etapa de la correspondiente administración y por unidades administrativas. Esta lista preliminar se la realizará en orden alfabético.

Art. 52. Calificación para ascender.- La Unidad Calificadora elaborará un formato de calificación en el que constarán tres partes. En la

primera, se consignarán los datos referentes a los requisitos previstos para ascender, así como la indicación de la existencia o no de impedimentos.

Si el servidor cumple con los requisitos y no tiene impedimentos se continuará con la segunda parte de la calificación en la que se consignarán los puntajes obtenidos en los cursos específicos previstos para cada grado y especialidad, el puntaje promedio de las calificaciones anuales, y los demás datos de carácter general que puedan ser expresados numéricamente.

La tercera parte contendrá los puntajes correspondientes a factores de carácter complementario (cursos adicionales, estímulos obtenidos, etc) que servirán para definir la posición del servidor en la lista de ascensos.

Art. 53. Lista provisional de ascensos.- Con los puntajes totales obtenidos de la hoja de calificación, se determinará el orden de preferencia de cada uno de ellos y se elaborará la lista provisional respectiva que será puesta en conocimiento de los interesados.

Art. 54. Reclamo.- Si el servidor se considerare perjudicado con los resultados que determinaron su posición dentro de la lista, podrá presentar el reclamo correspondiente debidamente fundado y documentado ante el Director de Recursos Humanos, dentro de los ocho días hábiles siguientes a la notificación o publicación. De existir los suficientes elementos de juicio, el Director de Recursos Humanos dispondrá que la Unidad Calificadora proceda a la revisión de la calificación para modificarla o ratificarla, en el término de ocho días hábiles desde la fecha de recepción de la disposición de revisar la califica-

ción luego de lo cual se elaborarán las listas de ascensos definitivas.

Art. 55. Cuota de eliminación.- La máxima autoridad de cada entidad, el Director de Recursos Humanos y los demás Directores determinarán el número de servidores que deberán conformar la cuota de eliminación; número que se obtendrá de la diferencia que exista entre la cantidad de aspirantes al ascenso y el número de puestos disponibles.

Art. 56. Elaboración de cuadros.- Con la lista definitiva y las vacantes se elaborarán los cuadros correspondientes y el respectivo proyecto de Acuerdo de ascenso, respetándose el orden de la lista definitiva, y la Máxima Autoridad procederá al ascenso.

Art. 57. Lista de personal no considerado para el ascenso.- Los servidores que no hubieren aprobado el Curso previsto para cada grado y especialidad y aquellos que no hubieren obtenido la calificación de satisfactorio o Muy Buena para el ascenso a los grados previstos en el numeral 3 del Art. 47 de este Reglamento, cesarán definitivamente en sus funciones, de conformidad con lo previsto en el Art. 43.

Art. 58. Personal no ascendido por falta de vacante.- Los servidores que encontrándose en la lista de ascensos definitiva no pudieren ser ascendidos por falta de vacante dentro de su unidad administrativa, podrán optar por vacantes similares de otras unidades siempre que éstas estén disponibles, luego de que se hayan efectuado los ascensos en tales unidades y siempre que cumplan los requisitos si se tratare de otra especialidad. Si no hubieren vacantes en otras unidades o si el servidor no reuniere los requisitos para la otra especialidad, continuará con el mismo grado para iniciar nuevamente los cinco años de permanencia y

demás requisitos establecidos para éste, siempre que su grado actual no fuere requerido para el ascenso de los servidores del grado inmediatamente inferior, en cuyo caso cesará definitivamente en sus funciones de conformidad a lo previsto en el Art. 43.

CAPITULO VII

DE LA ESTABILIDAD

Art. 59. Garantía.- Se garantiza la estabilidad de los servidores en la Administración Pública siempre que demuestren su idoneidad, capacidad y preparación en el desempeño de sus funciones, factores que serán calificados permanentemente, en forma imparcial y técnica.

Art. 60. Servidores de Carrera.- No podrá removerse libremente a ningún servidor que tenga uno de los grados previsto en los Artículos 5, 6 y 7 del presente Reglamento, pues cada uno de ellos pertenece a la Carrera Administrativa.

Art. 61. Funcionarios de Libre Nombramiento y Remoción.- Serán de libre nombramiento y remoción: los funcionarios que fueren nombrados por el Presidente de la República; los Subsecretarios; Coordinadores Generales; Directores Generales, Subdirectores Generales, en las entidades públicas en la que éstos sean la primera y segunda autoridad; los Gerentes Generales y Subgerentes Generales; las Máximas Autoridades de las entidades a nivel regional; los Asesores; los Consultores; y los secretarios privados.

Los funcionarios de libre nombramiento y remoción por parte de la Máxima Autoridad de la entidad, cesarán en sus funciones en la fecha de renuncia de ésta.

DISPOSICIONES GENERALES

Art. 62. Jubilación.- Una vez que el servidor haya cumplido los treinta años de servicio se acogerá obligatoriamente al derecho de jubilación.

Art. 63. Servicios personales por contrato.- La contratación de servidores ocasionales se la hará únicamente para el desarrollo de trabajos específicos, especializados por el plazo determinado en la Ley de Servicios Personales por Contrato, y en ningún caso podrán ocupar puestos reservados para servidores de carrera.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- Suspéndese todo trámite de nombramiento mientras se adoptan las medidas necesarias para la implantación del nuevo sistema.

SEGUNDA.- Todas las entidades del sector público en coordinación con la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo establecerán dentro de su estructura orgánica el número de puestos que se requieran, para que cada unidad administrativa pueda cumplir con sus funciones.

TERCERA.- La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo efectuará los ajustes necesarios para conceder a los servidores actuales de la Administración Pública los nuevos grados establecidos en este Reglamento para las distintas Administraciones, sin considerar los nuevos requisitos que regirán sólo para los futuros ingresos. Para el efecto se realizará el análisis de la función que desempeñan, el tiempo de servicio, la jerarquía actual, para que no se perjudique a ningún servidor.

CUARTA.- Se dejarán vacantes los primeros grados de las etapas iniciales de cada una de las Administraciones y los puestos correspondientes con el propósito de convocar, bajo el nuevo sistema, a los aspirantes que deseen optar por ellos bajo el nuevo sistema, con lo cual se iniciará la renovación paulatina del personal de la Administración Pública.

QUINTA.- Una vez realizados los ajustes de que trata la tercera disposición transitoria de este Reglamento, todos los servidores se someterán al sistema para los ascensos respectivos.

SEXTA.- Todos los funcionarios que hayan cumplido el tiempo necesario para la jubilación deberán acogerse a ella.

CAPITULO III

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Marco Legal.- La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa expedida el 6 de marzo de 1964 fue reformada y codificada catorce años después, en abril de 1978 por la Comisión de Legislación, y es la que actualmente se encuentra en vigencia. Siete años más tarde, en 1985 mediante Decreto Ejecutivo No 646 de 10 de abril, se expide el Reglamento General de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Es decir que la Legislación de carácter específico que regula las relaciones entre los servidores y el Estado, a través de sus entidades, es nueva a pesar de que la burocracia ha existido desde el nacimiento del Estado Ecuatoriano.

Los objetivos que pretende alcanzar la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa se encuentran contenidos en los considerandos de la Ley de 1964 antes señalado que dicen:

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; (los subrayados son nuestros)

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

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. (los subrayados son nuestros).

Las aspiraciones de garantizar la eficiencia de la Administración Pública; de establecer el sistema del mérito; de otorgar iguales oportunidades de ingreso y progreso sin discriminación; de garantizar la estabilidad del servidor; de aplicar el principio universal de que a igual trabajo corresponde igual remuneración; se han quedado, muchas de ellas, en simples enunciados; en buenas intenciones. El esfuerzo realizado por la Dirección Nacional de Personal, actualmente formando parte del Nivel Operativo de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, es innegable. Sin embargo, el marco legal dentro del que se desenvuelve y los instrumentos legales y reglamentarios con los que cuenta, no son suficientes para poner en práctica la Carrera Administrativa. Tanto la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa como su Reglamento General contienen disposiciones de carácter conceptual y no establecen los mecanismos y procedimientos que se han de utilizar.

Por tanto, es imprescindible efectuar reformas y expedir nuevas normas, como las que contiene el Proyecto de Reglamento propuesto en el presente trabajo de investigación individual, para regular el crecimiento de la Administración Pública, lograr la eficiencia y brindar la seguridad y estabilidad de los servidores idóneos.

2. Servidores públicos y servidores de carrera.- La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa establece los requisitos para el ingreso al Servicio Civil y luego, siendo servidor público, el ingreso a la Carrera Administrativa luego de que el empleado ha demostrado su capacidad, y después de haber cumplido el período de prueba. En este sentido, en las entidades públicas, sujetas al sistema, existen dos clases de empleados: los servidores públicos, "simplemente", y los

servidores de carrera que en la realidad sólo se distinguen de los primeros por la posesión de un certificado otorgado por la Dirección Nacional de Personal y por los beneficios que se les concede en la referida Ley.

Entonces, la carrera Administrativa se ha convertido en un estímulo de carácter moral y pecuniario para aquellos que han conseguido la calidad de servidores de carrera. La Ley en mención no determina a los servidores que pueden optar por este beneficio, ni tampoco señala el procedimiento que debe seguirse. De ahí que existen servidores que teniendo denominaciones de puestos incorporados a la Carrera Administrativa no son servidores de carrera. De este modo se tergiversa el verdadero sentido de una carrera, pues ésta no se refiere únicamente a la calidad que pueda conseguir un servidor por haber demostrado su capacidad hasta la concesión del certificado, sino por el contrario, la carrera trata de formar y profesionalizar constantemente al individuo en el desempeño de sus funciones para que pueda asumir paulatinamente mayores responsabilidades; y en retribución a su entrega total, a su fidelidad y a su sacrificio, se le otorgue la garantía de estabilidad en el empleo y de ascensos después de que supere satisfactoriamente el período previsto para cada grado, y la posibilidad de que llegue hasta el máximo escalón por sus méritos, que día a día debe demostrarlos. Bien lo afirma el Profesor Julián Carrasco Belinchón al decir: "...se suele manifestar por los funcionarios una tendencia a considerar su carrera como una profesión..."⁵, porque en realidad la experiencia que se adquiere en el desempeño de una función pública no puede ser adquirida en una Universidad, más aún si existe el complemento de la capacitación y el perfeccionamiento.

⁵ Julián Carrasco Belinchón, Manual de Organización y Métodos (Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1971)

En consecuencia, conviene establecer la carrera administrativa que se inicie desde el ingreso de los servidores a las entidades públicas pues el sistema actual sólo produce confusiones y discriminación.

3. Ingresos.- La realidad del sector público ecuatoriano, sujeto a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, puede determinarse al analizar la organización y funcionamiento de cualquier entidad.

Los ingresos de los funcionarios a las Dependencias Públicas, en la mayoría de los casos, no se realizan por concurso, lo cual impide la participación de quienes reuniendo los requisitos ni siquiera han tenido conocimiento de la existencia de una vacante por la cual podrían optar.

Por otro lado, las vacantes que se producen corresponden a cualquiera de las clases de puestos de una serie, y no se efectúan los ascensos para dejar vacante el puesto que corresponde al primero de la serie. Sin embargo, se llena la vacante producida en perjuicio de los funcionarios de la entidad que deberían tener derecho preferente a ocuparla.

Por lo expuesto se requiere normar la forma de ingreso a la Administración Pública y establecer el acceso a las entidades únicamente desde el primer escalón a fin de que sea posible iniciar una carrera.

4. Ascensos.- Como el sistema actualmente vigente no permite que se produzcan vacantes, sino esporádicamente, pues no existe la obligación para que se acojan a la jubilación quienes ya han cumplido con el tiempo de servicio; ni tampoco se ha fijado un período de permanencia en cada puesto; ni se han determinado los requisitos específicos para ascender, de un puesto a otro, ni se han establecido disposiciones para que el ascenso sólo sea posible al puesto inmediatamente superior; en la práctica existen fun-

cionarios que han sido ascendidos anualmente, otros que han sido ascendidos cada tres o cuatro años o más. Tampoco se respeta el derecho de los empleados de la unidad en la que se ha producido la vacante y se asciende a servidores de otras unidades, o simplemente se llena la vacante con una persona extraña a la Institución, como ya se explicó en el punto número 2.

Considerando estas deficiencias, el Proyecto de Reglamento sobre la Carrera Administrativa prevé un tiempo de permanencia obligatoria en cada grado, de cinco años; la necesidad de aprobar un Curso, previsto para cada grado; la obligación de acogerse a la jubilación para quienes hayan cumplido con el tiempo de servicio; las calificaciones anuales; la disposición de que los ascensos se realicen grado por grado. Es decir que ésta alternativa cubre los vacíos de la legislación sobre la materia.

5. Traslados.- De conformidad con lo previsto en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento General, el traslado consiste en el movimiento del servidor de un puesto a otro vacante de igual clase o categoría o de distinta clase pero de igual remuneración inicial. Pero al no existir dentro de las estructuras orgánicas de las entidades ni el número ni la clase de puestos que se requieren para su funcionamiento, pues solamente existen funcionarios con las denominaciones de puestos con las que fueron nombrados, los traslados no producen ninguna vacante sino el simple movimiento de un servidor de una unidad a otra. Sólo así se explica que en el caso planteado en el Capítulo I de este trabajo, la Dirección de Recursos Humanos cuente con Inspectores de Alcoholes, Técnicos Tributarios, Operadores de Equipos de Computación, pues de no ser así dichos servidores estarían ocupando los puestos vacantes dejados por los servidores trasladados. Esto nos demuestra, además, que las denominaciones de puestos no le dan al em-

pleado ni jerarquía ni especialidad, pues cualquier funcionario puede desempeñar cualquier función.

En la práctica, los traslados se han constituido en el mecanismo para sancionar a los empleados tanto más cuanto existen unidades específicas, aparentemente sin importancia, a las que se envía a los funcionarios que no son del agrado de sus superiores.

Este mecanismo debería desaparecer para que sea posible que entre en vigencia el Proyecto de Reglamento sobre la Carrera Administrativa pues de lo contrario constituiría un grave obstáculo para su aplicación.

6. Reclasificaciones.- El Reglamento de Clasificación de Puestos del Servicio Civil dispone que cuando exista un error evidente en la clasificación original, o cuando se encuentre que han variado substancialmente y permanentemente los deberes y responsabilidades del puesto, la Oficina Nacional de Personal efectuará la reclasificación correspondiente. Sin embargo, este mecanismo de corrección también ha sido distorsionado por la incorrecta interpretación y aplicación de esta disposición.

Debido a la imposibilidad de efectuar ascensos, como se explicó anteriormente, las reclasificaciones han servido para remediar este inconveniente. En efecto, utilizando los traslados y los encargos de funciones; la reestructuración de las Instituciones; las presiones individuales e institucionales, y de organizaciones clasistas, para lograr la apertura de niveles sin justificar la existencia de funciones; se han logrado reclasificaciones con el propósito exclusivo de obtener el incremento de los sueldos.

Estas irregularidades en el proceso de reclasificación se eliminará al determinar el número y las clases de puestos

para cada unidad administrativa dentro de su estructura orgánica, independientemente de los servidores que vayan a ocupar tales puestos, quienes tendrán un grado al que corresponderá una jerarquía y una remuneración. En este sentido si la reclasificación no representa incremento de sueldos, éstas se producirán únicamente cuando técnicamente sea necesario.

7. Creaciones.- Debido al constante crecimiento de nuestra sociedad, el Estado debe asumir mayores responsabilidades para atender las demandas de servicios. Por esta razón las entidades públicas necesitan reorganizar sus estructuras y ampliarlas, lo que ocasiona la creación de nuevos puestos de trabajo. Pero con frecuencia las creaciones se las realiza para cumplir con los compromisos políticos adquiridos y es entonces cuando se produce la desorganización de las instituciones. Los nuevos empleados que son incorporados al servicio no tienen funciones definidas e interfieren en el desarrollo normal de las actividades. El exceso de personal es notorio en la mayor parte de las entidades públicas, más aún si se considera la limitación del espacio físico que produce el hacinamiento de los empleados. Si bien la Dirección Nacional de Personal exige que se justifique la creación de nuevos puestos, y posteriormente verifica la realidad en las Dependencias Públicas solicitantes; las presiones superan todo procedimiento técnico.

La creación de nuevos puestos de trabajo debería efectuarse en los diferentes campos del sector productivo y no en la Administración Pública pues ello afecta al Presupuesto del Estado en perjuicio de los programas de desarrollo.

Si en cada entidad se determina el número de puestos que se requieren para el cumplimiento de las funciones asignadas, a través de un Acuerdo o Resolución de la Máxima Autoridad, previo el estudio conjunto de funcionarios de cada Institu-

ción y de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo; como se plantea en el Proyecto de Reglamento sobre la Carrera Administrativa, se evitará la creación indiscriminada de puestos de trabajo.

8. Contratos de Servicios Ocasionales.- A pesar de que la Ley de Servicios Ocasionales por Contrato dispone que estos contratos sólo podrán celebrarse con personal técnico, especializado o práctico por el plazo de noventa días improrrogables, la misma Ley establece excepciones que permiten ampliar dicho período. Por esta razón, existe personal contratado que labora en las Instituciones Públicas por tres o más años desempeñando labores ordinarias reservadas para empleados de nombramiento. Además, en estas contrataciones se utilizan las denominaciones de puestos de la entidad de acuerdo al criterio de las autoridades para efectos de la remuneración.

No existe determinación en cuanto al número del personal contratado que debe existir en una Institución. Además, dichos servidores ocasionales al desarrollar actividades permanentes exigen ser nombrados pues se ha creado esta expectativa debido a las renovaciones anuales de los contratos.

Al adoptarse el sistema de carrera planteado, es indispensable derogar la Ley de Servicios Personales por Contrato, puesto que la misma ya no tendría razón para continuar vigente. En cuanto al personal contratado, éste debería ser considerado en igualdad de condiciones que los servidores a nombramiento, durante el período de transición del actual sistema al que se propone, pues como se deja anotado, los empleados ocasionales tienen iguales responsabilidades que los de planta.

9. Funcionarios de Libre remoción.- Para analizar este aspecto es preciso tener presente el contenido de los Arts. 90 letra b) y 136 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y del Reglamento General, respectivamente, cuyos textos son los siguientes:

Art. 90.- Servidores Excluidos de la Carrera Administrativa: exclúyense de la Carrera Administrativa:

.....

b) Los servidores que tienen a su cargo la dirección política y administrativa del Estado o que ejerzan cargos de confianza, los ministros, secretarios generales y subsecretarios de Estado, el Director Nacional de Personal, el Presidente y Director Técnico de la Junta Nacional de Planificación; el Contralor General y el Subcontralor, el Director Financiero Administrativo, el Secretario General y los Directores Regionales de la Contraloría; los directores generales y directores; los gerentes y subgerentes de las empresas e instituciones autónomas del Estado; los gobernadores, los intendentes, los subintendentes y comisarios de policía; los jefes y tenientes políticos; los jefes del servicio de investigación criminal; el personal de la Secretaría General de la Administración Pública, de la Inspección General de la Nación y de la Casa Civil, cuyos cargos se consideran en relación directa con el Jefe de la Función Ejecutiva; los secretarios privados y los choferes asignados a los funcionarios comprendidos en esta letra y en el Art. 3 de la presente Ley.

.....

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

Como se puede advertir, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa enumera a los servidores excluidos de la

Carrera Administrativa, lo cual nada tiene que ver con la libre remoción. Sin embargo, el Reglamento General establece esta nueva figura dejando abierta la posibilidad de remover a cualquier servidor pues en la letra b) del citado Art. 90 se incluye a los funcionarios que ejerzan cargos de confianza sin explicar ni especificar su alcance.

Esta enumeración imprecisa sumada a la disposición arbitraria del Reglamento ha provocado confusión e intranquilidad, y por este motivo, los servidores han conseguido cambiar la denominación de sus puestos para no verse inmersos dentro de la lista de funcionarios de libre remoción. Y es así que existen clases de Analistas Centrales y Especialistas que tienen jerarquías y remuneraciones superiores a los de un Director General pero que ya no son de libre remoción pues no constan en la enumeración del Art. 90. Otro método utilizado para evitar ser removidos es el de obtener un nombramiento de un puesto que no esté inmerso dentro del listado del citado Art. 90 y luego obtener el encargo de las funciones del puesto de libre remoción y el pago de las diferencias de remuneración y demás emolumentos por la subrogación.

Nuevamente, es el actual sistema el que permite que la Administración Pública se convierta en un botín político, pues al contar con los llamados cargos de libre remoción, que pueden ser muchos de acuerdo a la interpretación, se puede disponer de ellos. Esto genera la inestabilidad e intranquilidad del servidor, y la exigencia de afiliarse al partido político que tiene el poder; por ello no debe sorprender la frecuencia de los "cambios de camisetas".

El proyecto de Reglamento sobre la Carrera Administrativa elimina completamente esta posibilidad, pues únicamente serán de libre remoción los funcionarios nombrados por el Presidente de la República, Ministros, Secretarios Genera-

les; los Subsecretarios; los Coordinadores Generales; los Directores Generales y Subdirectores Generales de las entidades públicas cuando éstos sean la primera y segunda autoridades; las Máximas Autoridades de las entidades a nivel regional; los Asesores; los Consultores; quienes cesarán en sus funciones en la misma fecha de renuncia de la Autoridad que los nombró.

Esta transformación requiere la derogatoria del Art. 90 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y del Art. 136 de su Reglamento General.

10. Clasificación.- Actualmente existen mil quinientas clases de puestos lo cual es excesivo y produce confusión.

No hay diferencias significativas entre algunas clases de una misma serie, ni en la naturaleza del trabajo ni en los requisitos establecidos; así como entre un Auxiliar de Mantenimiento 1 y 2, entre un Analista de Administración 3 y 4; entre un Procurador Tributario 1 y 2.

Los requisitos para la primera clase de una serie obligan a superar las exigencias para el resto de clases lo que determina para la última de ellas condiciones que no están de acuerdo con la remuneración que se ofrece lo cual impide que la Administración Pública pueda contar con personal idóneo.

La alternativa que se plantea con el Proyecto de Reglamento en mención, es la de eliminar las clases de puestos existentes e implantar un nuevo sistema de clasificación. En primer lugar, se precisa reformar las estructuras orgánicas vigentes y actualizar los Reglamentos Orgánicos Funcionales, para que sea posible establecer el número de puestos con las respectivas funciones y responsabilidades que se requieren para el funcionamiento de cada entidad.

Posteriormente, los puestos deberán ser clasificados y jerarquizados de acuerdo a las necesidades de la Institución sin establecer valoraciones. Por otra parte, se establecerán categorías para los funcionarios, en los distintos niveles previstos en el Proyecto de Reglamento, las mismas que consistirán en grados, desde el primero hasta el sexto. Como la carrera administrativa se iniciará exclusivamente desde el primer grado, previo el cumplimiento de un proceso de selección, los requisitos para los grados superiores se determinarán para cada nivel y especialidad, siendo el factor fundamental el ascenso como único mecanismo de acceso a los demás grados. Como excepción, y en vista de que las entidades cuentan ya con servidores, se otorgarán los grados equivalentes al puesto que desempeñan, a excepción de los primeros grados de cada una de las Administraciones a los que se aplicará el nuevo sistema, con lo cual se propiciará una renovación paulatina pues es imposible realizar una transformación violenta.

Finalmente, para cada puesto se determinará la jerarquía del servidor que deberá ocuparlo, con lo cual se independiza el puesto de la categoría del funcionario.

11. Capacitación.- Tanto la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa como su Reglamento General tratan sobre la Capacitación, así como el Decreto No 698 expedido en noviembre 7 de 1980, a través del cual se instituye el Sistema Nacional de Capacitación de los Servidores Públicos, y en el Reglamento de Capacitación de los Servidores Públicos de julio de 1982. A pesar de ello, no se ha logrado establecer la obligatoriedad del Sistema. Además, no se ha dado el suficiente apoyo por parte de las entidades ya que nunca ha sido prioritario la Capacitación de los empleados. Pero al establecerse la capacitación como requisito indispensable para ascender y al constituirse ésta en un instrumento que persiga la eficiencia en la Adminis-

tración Pública, será posible aplicar la normatividad existente.

12. Jubilación.- Debido a la inexistencia de normas expresas que obliguen a jubilarse a todos aquellos servidores que han cumplido el tiempo de servicio, y en razón de que el beneficio de la jubilación no le permite a la persona mantener el nivel de vida que tenía mientras laboraba, los empleados públicos permanecen en sus puestos de trabajo pues no cuentan con la debida garantía. Por tanto, resulta de imperiosa necesidad buscar los recursos necesarios que permitan establecer una pensión jubilar que esté de acuerdo al costo actual de vida y que prevea los reajustes indispensables.

La jubilación de los empleados públicos permitirá el ingreso de nuevos profesionales y la renovación de la Administración en beneficio de la comunidad a la que estamos obligados a servirla.

13. Aspectos Conexos.- Evidentemente, el Reglamento propuesto ayudará significativamente a solucionar el problema por el que atraviesa la Administración Pública. Sin embargo, existen otros factores vinculados a la relación servidor-Estado, que bien podrían ser objeto de otro trabajo pero que conviene tenerlos en cuenta. Estos aspectos se refieren a las remuneraciones de los funcionarios públicos, a la jornada de trabajo, al régimen disciplinario, al campo procesal, los cuales se hallan dispersos en Leyes y Reglamentos que a continuación se enumeran:

- Ley de Servicios Personales por Contrato.
- Ley de Servicio Público Obligatorio.
- Reglamento de la Junta de Reclamaciones.
- Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

- Reglamento de Clasificación de Puestos del Servicio Civil.
- Jornada Unica de Trabajo (D. 909; RO 382; 18-feb-81)
- Lunch (D. 3774; RO 884; 2-mar-88)
- Subsidio Familiar (D. 3003; RO 418; 19-ene-65)
- Décimo Tercero, Décimo Cuarto y Décimo Quinto Sueldos.
- Compensación Transporte.
- Compensación Costo de Vida.
- Viáticos en el Exterior.
- Declaración Jurada de Bienes (Res. 1649; RO 79; 4-dic-84)
- Certificados de Carrera (Res. s\n; RO 712; 18-mar-81)
- Ley de Régimen Administrativo
- Demás normas relacionadas con la materia y que se encuentran contempladas en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control y en la Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público.

Además, para la vigencia del Proyecto de Reglamento sobre la Carrera Administrativa, se requieren efectuar reformas tanto a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento General, como se ha indicado y puntualizado con anterioridad.

Todo cambio produce resistencia, temor, inconformidad, sobre todo en quienes no tienen seguridad y confianza en su capacidad. Por tanto, es indispensable iniciar el proceso gradualmente para demostrar con resultados la conveniencia del nuevo sistema.

Considerando que todas las cosas hechas por el hombre son perfectibles, no puede descartarse la posibilidad de que el presente trabajo requiera reajustarse, ampliarse o modificarse.

BIBLIOGRAFIA

1. Carrasco Belinchon, Julián. Manual de Organización y Métodos, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1.971.
2. Borja y Borja, Ramiro. Derecho Constitucional Ecuatoriano, Quito: Instituto Geográfico Militar, 1.980, 4 Vols.
3. Navarro Dávila, Edgar Fabián. La Burocracia Pública, Quito: Fundación Freidrich Naumann, 1.988.
4. Pareja Diezcanseco, Alfredo. Historia del Ecuador, Quito: Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1.958.
5. Reyes Ponce, Agustín. Administración de Personal, México: Editorial Limusa, 1.981.
6. Tobar Donoso, Julio y Larrea Holguín, Juan. Derecho Constitucional Ecuatoriano, Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1.980.
7. "Enciclopedia Jurídica Omeba", Buenos Aires: Diskill S.A., 1.979. Tomos: I pp 489 a 492, II pp 457 y 458, X pp 40 y 41, XII pp 1049 a 1052.

Documentos

1. Constitución Política del Ecuador en vigencia.
2. Codificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, 10 de abril de 1.988.
3. Reglamento General de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Decreto Ejecutivo No. 646 del 10. de abril de 1985.

4. Ley de Régimen Administrativo en vigencia.
5. Ley Orgánica de Administración Financiera y Control en vigencia.
6. Ley de Creación de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, publicada en el Registro Oficial No. 143 de marzo 7 de 1.989.
7. Reforma a la Ley de Creación de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, expedida con Decreto Ejecutivo No. 829 publicado en el Registro Oficial No. 260 de agosto 24 de 1.989.
8. Reglamento a la Ley de Creación de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, publicado en el Registro Oficial No. 150 de marzo 16 de 1.989.
9. Recopilación de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1987.
10. Reglamento de Clasificación de Puestos del Servicio Civil, publicado con Decreto No. 1329 de junio 25 de 1964.
11. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992, Tomo I, Resumen General.
12. Proyecto de Ley de Estabilidad de los Servidores Públicos, 1.987.
13. Estadísticas Administrativas del Sector Público Ecuatoriano; Evolución Institucional, Personal y Remuneraciones. Secretaría General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo, septiembre 1.988.

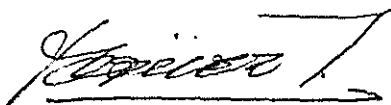
14. Nomenclatura que conforma el índice ocupacional del Servicio Civil, Resolución No. DNP-CLAS-376, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 270 de septiembre 7 de 1.989.

15. Agrupamiento de Puestos del Índice Ocupacional, Resolución No. DNP-CLAS-381, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 275 de septiembre 14 de 1.989.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para lectura seleccionada . *EG*

Quito, 26 de junio de 1.990



LIC.CC.JUR. EUGENIO EGUEZ VALDIVIESO