

Entre la transparencia y la inestabilidad

La unificación y homologación de remuneraciones

Por el Observatorio de la Política Fiscal

La unificación de las remuneraciones de los servidores públicos —amparados por la reciente Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (Loscca)—, es importante para conocer los ingresos reales de los servidores públicos y para reflejar las inequidades al efectuar comparaciones con los empleados privados y la situación de desempleados y subempleados.

Sin embargo, como está planteada, por el costo que representa y por sus efectos de asimilación en otros sectores, aumentará el gasto público y la inestabilidad fiscal. Iguales consecuencias y en mayor medida se derivan de la homologación de las remuneraciones unificadas, por lo cual esta ley se torna impracticable y contraria a la estabilidad fiscal, económica y social. La Ley no establece las fuentes de ingresos permanentes que deben cubrir el futuro incremento del gasto, producto de unificar y homologar las remuneraciones.

Componentes de la remuneración

La remuneración de un servidor público es la agregación de una serie de conceptos que han surgido en las últimas décadas como conquistas de un grupo de la población, poco visibles para la generalidad de los ecuatorianos y que han incrementado la masa salarial del Presupuesto del Estado a niveles insostenibles. La remuneración de cada servidor es en sí misma un caso particular, debido a que existen componentes como el subsidio de an-

Fotos: Rodrigo Baendía



La unificación de las remuneraciones a los servidores públicos tendrá efectos en el gasto público y la estabilidad fiscal.

Recuadro 1

La escala de 14 grados

Esta escala establece los sueldos básicos para los diferentes servidores amparados por la Loscca. Los que menos ganan están en el grado uno y los sueldos más altos se ubican en el grado 14. Por ejemplo, en el grado uno, con un básico de \$ 70, se encuentran auxiliares de servicios, asistentes, etc., y en el grado 14 están los máximos directivos de la institución. Los sueldos básicos de la parte intermedia de la escala los perciben profesionales, analistas y otras denominaciones. Los sueldos de las máximas jerarquías del Estado, como Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros y Subsecretarios de Estado, etc., no se encuentran dentro de la escala de 14 grados.

tigüedad, las bonificaciones por títulos, el subsidio familiar, etc., que responden a la situación de cada persona. Se observa en el Cuadro 1 que son alrededor de 23 los rubros que integran la remuneración de un servidor público, entre los que están: sueldo básico, subsidio por años de servicio, bonificación por responsabilidad, bono de comisariato y un largo etcétera.

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

Remuneración mensual unificada

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

Como se observa en el Cuadro 2, al unificar los diversos componentes de la remuneración de un servidor de un ministerio, la escala actual de 14 grados que parte de \$ 70 para el grado 1 y alcanza los \$ 210 en el grado 14, se transforma en una que se inicia con \$ 303 para el nivel más bajo y llega a \$ 901 en el grado más alto. Para un servidor público del grado más bajo, la remuneración mensual unificada sería de alrededor de \$ 303, a los que habría que agregar, para el cómputo anual, otros \$ 303 de décimotercer sueldo, \$ 121 de décimocuarto sueldo y, en cada mes, \$ 6,41 de aporte patronal y \$ 5,83 de fondo de reserva.

A la escala unificada del Cuadro 2 se

Cuadro 1

Remuneración de un servidor de un ministerio Grado 1 en la escala de 14 grados (en dólares)

Concepto	Mensual	Anual
Básico	70,00	840,00
Subsidio antigüedad (1)	38,63	463,56
Bonif. por responsabilidad	14,00	168,00
Bono comisariato	80,00	960,00
Décimosexto sueldo	4,00	48,00
Décimoquinto sueldo	0,17	2,04
Bono título académico	7,00	84,00
Gasto representación (2)	0,00	0,00
Bono profesional (3)	0,00	0,00
Bonificación trimestral	10,55	126,60
Bonificación trimestral	10,55	126,60
Bonificación trimestral	10,55	26,60
Bonificación trimestral	10,55	126,60
Costo de vida	12,00	144,00
Subsidio educación	3,36	40,32
Refrigerio	20,00	240,00
Estímulo pecuniario	0,33	3,96
Subsidio familiar (4)	3,00	36,00
Bono anual	8,33	99,96
Remun. unificada	303,02	3.636,24
Aporte Patronal	6,41	76,92
Fondo de Reserva	5,83	69,96
Décimotercer sueldo	12,97	155,64
Décimocuarto sueldo	10,15	121,80
Total	338,38	4.060,56

(1) Para el ejemplo se considera 15 años de servicio (2)(3) Desde el grado 8 se recibe Gastos de Representación, desde \$ 35 hasta \$ 70 mensuales, además de \$ 80 mensuales de bono. (4) En este ejemplo se consideran 3 cargas familiares.

Fuente: Escalas y Distributivos de Sueldos.

Elaboración: Secretaría Técnica OPF.

Cuadro 2

Básicos actuales y remuneraciones unificadas de ministerios y dos entidades autónomas y descentralizadas (en dólares)

Grado	MINISTERIOS		AUT. PORT. GUAYAQUIL		DEFENSORÍA DEL PUEBLO	
	Básico mensual	Mensual unificado	Básico mensual	Mensual unificado	Básico mensual	Mensual unificado
1	70	303	230	595	0	0
2	80	328	290	754	0	0
3	85	350	305	793	227	734
4	90	363	400	1.040	259	829
5	95	385	500	1.300	292	935
6	100	398	800	2.302	308	985
7	110	433	850	2.465	322	1.030
8	120	491	880	2.552	396	1.345
9	130	525	900	2.610	401	1.363
10	140	959	1.000	2.900	415	1.411
11	150	693	1.400	4.320	510	1.734
12	170	756			594	2.019
13	190	819			931	3.165
14	210	901			1.320	5.319

Fuente: Escalas y Distributivos de Sueldos • Elaboración: Secretaría Técnica OPF.

Cuadro 2

Lo que dice la ley

La nueva Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público dice lo siguiente:

Art. 112.- La Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas y los niveles estructurales de puestos serán aprobados mediante resolución expedida por la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (Senres).

4ta. Disposición Transitoria.- Si una vez producida la unificación de los ingresos, las remuneraciones unificadas fueren inferiores a las determinadas en el grado o categoría que le corresponda en las Escalas Nacionales de Remuneraciones Unificadas, la homologación se efectuará a partir del 1 de enero del 2005, la misma que deberá completarse hasta el año 2007.

acogerían la mayoría de servidores públicos amparados por la Loscca. Sin embargo, protegidas por la misma ley existen una serie de entidades públicas que bajo la denominación de autónomas o descentralizadas, tienen escalas diferentes –no todas de 14 grados– y con básicos superiores a los de la escala de 14 grados que rige para los ministerios. Entre estas entidades pueden citarse: Tribunal Constitucional, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, Contraloría General del Estado, Comisión de Tránsito del Guayas, Tribunal Supremo Electoral, Procuraduría General del Estado, Consejo Nacional de Electrificación, Centro de Rehabilitación de Manabí, Autoridad Portuaria de Guayaquil, Corpecuador, etc. A su vez, la Superintendencia de Bancos, Petroecuador, el Banco Central, el IESS y las empresas eléctricas, entre otras, tienen remuneraciones superiores al conjunto de las entidades mencionadas.

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

En el Cuadro 2 se plantea como ejemplo la unificación de los ingresos de los servidores de la Autoridad Portuaria de Guayaquil y de la Defensoría del Pueblo, de acuerdo a sus escalas particulares y con tan sólo una bonificación anual –la mayoría de organismos autónomos tiene más de cuatro bonificaciones anuales–. Se observa que las remuneraciones unificadas de estas entidades son hasta seis veces superiores a las de algunos grados de la escala de los ministerios. Si se las comparara con las remuneraciones unificadas de los servidores de Petroecuador, Superintendencia de Bancos, Banco Central, IESS, etc., las diferencias serían mayores.

La homologación salarial de la nueva ley será impracticable, opina este artículo.

Cuadro 3

Sueldos 13° y 14°, Aporte Patronal y Fondo de Reserva (a partir de enero de 2004, en dólares)

Grado	Décimo Tercero actual	Décimo Tercero unific.	Décimo Cuarto	Patronal mensual	Fondo Reserva
1	155	303	121	6,41	5,83
2	186	328	121	7,32	6,57
3	197	350	121	7,78	7,08
4	208	363	121	8,24	7,50
5	231	385	121	8,69	7,92
6	243	398	121	9,15	8,33
7	273	433	121	10,07	9,17
8	311	491	121	10,98	10,00
9	337	525	121	11,90	10,83
10	362	959	121	12,81	11,57
11	388	693	121	13,73	12,50
12	439	756	121	15,56	14,17
13	490	819	121	17,39	15,83
14	553	901	121	19,22	17,50

Fuente: Ministerio de Economía, Ley Orgánica de Servicio Civil. • Elaboración: Secretaría Técnica OPF.



Unificación e incremento del gasto

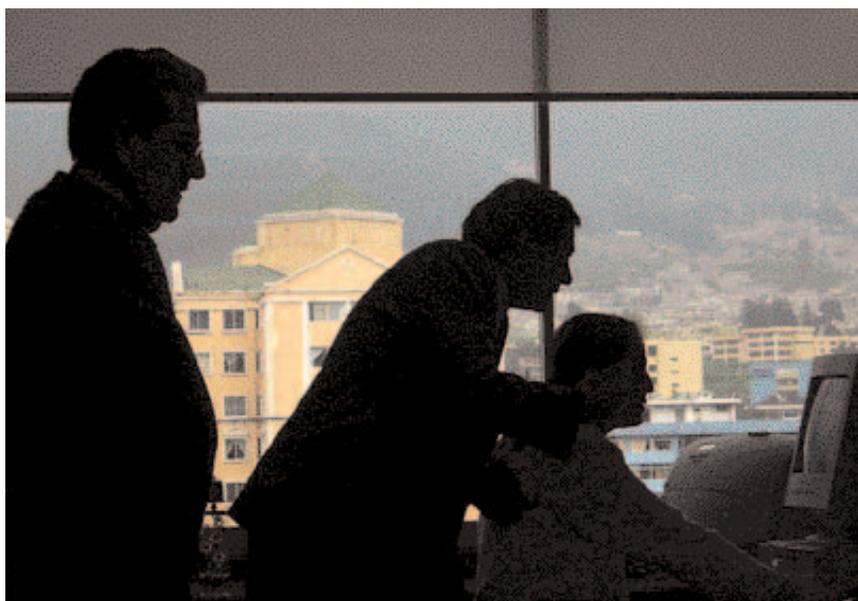
La sola unificación de los ingresos trae consigo importantes incrementos en el gasto público, derivados del cálculo del décimotercer sueldo, los aportes patronales y fondo de reserva que se pagan al IESS. Además, si el proceso no es transparente puede ocultar aumentos de sueldos al ubicar a los empleados en los grados superiores de la escala, práctica común en la administración pública que aumenta el gasto en sueldos.

Actualmente, en el cálculo del décimotercer sueldo se excluyen determinados rubros como las bonificaciones trimestrales, la compensación del costo de vida, los décimos quinto y sexto sueldo, etc. Según el Artículo 106 de la nueva LOSCCA, el 13° sueldo consiste en una remuneración mensual unificada adicional. Como se aprecia en el Cuadro 3, el incremento en este rubro oscilará entre 95% para el grado 1 y 66% para el grado 14, lo que en valores será de alrededor de \$ 40 millones.

Al momento, el cálculo del aporte patronal y fondo de reserva a pagarse al IESS se efectúa sobre el sueldo básico. Al unificarse los ingresos, la base de cálculo de estos aportes es mayor. Para que a partir de enero de 2004 se pague al IESS por los conceptos citados el mismo valor abonado en septiembre de 2003, como manda la nueva Ley, los porcentajes de aportes deberán calcularse sólo sobre una parte de la remuneración unificada. Como es imposible establecer la equivalencia exacta dadas las diferencias individuales de remuneraciones entre cada servidor y como el IESS no puede recibir montos menores a los que ya recibe, el Estado tendrá que asumir gastos adicionales por los aportes.

Homologación e inestabilidad fiscal

Según determina la Loscca aprobada, se tendrá que fijar una Escala de Remuneraciones Unificadas compatible con el nivel más alto de las entidades amparadas por dicha Ley, que constituirá el referente para homologar hacia arriba las remuneraciones unificadas que fueron menores. Como



Cuadro 3

Posibles costos de la homologación, Gobierno Central (millones de dólares)

Concepto	2004
Gastos de Personal	2.027
Menos:	
Función Legislativa	27
Función Jurisdiccional	133
Policía Nacional	200
Defensa Nacional	421
Magisterio Nacional	670
Total exceptuados de la homolog.	1.451
Masa salarial sujeta a homolog.	576
Homologación en 100%	576
Homologación en 150%	864
Homologación en 200%	1.152

Fuente: Proforma de 2004. • Elaboración: OPF.

las diferencias son gigantescas, no será posible por los costos efectuar la homologación en el período 2005-2007. Aun en el marco de la evolución del gasto primario establecido en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, habrá dificultades para financiar los incrementos.

Como se observa en el Cuadro 4, si de los gastos de personal del Gobierno Central para el año 2004 –sin considerar lo no presupuestado por aumentos aprobados– se excluyen los sectores no sujetos a la homologación, la masa salarial sujeta a homologación a partir del año 2005 sería de alrededor de \$ 576 millones. Si en el período 2005-

La nueva ley limita las indemnizaciones de un grupo de burócratas y permite la transparencia.

2007 la homologación es de 100% se requerirán \$ 576 millones. Esto dividido para 3 años muestra que se necesitarán \$ 192 millones anuales. Si, continuando con el mismo cálculo, se asume una homologación de 150%, serían necesarios \$ 288 millones cada año. Y todo ello sin contar con los incrementos que puedan darse en el Magisterio, FFAA, Policía y otras funciones del Estado. Estos aumentos estarían muy por encima de lo admisible por la economía, el incremento de los ingresos tributarios no podría sostenerlos y no estarían en el marco de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Efectos en otros sectores

Al unificar los ingresos de los servidores se vuelven transparentes sus reales remuneraciones. A su vez, se desnudan las diferencias entre los servidores sujetos a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y entre éstos y los amparados por otras leyes como la de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio y las que rigen a las FF AA y Policía. Los trabajadores sujetos al Código del Trabajo que tienen contratos colectivos en los sectores de salud y obras públicas también tendrán co-

Cuadro 5

Remuneración de un profesor de primera categoría
(Básico de \$60, desde enero de 2004)

Concepto	Mensual
Básico	60,00
30% Responsabilidad	18,00
Antigüedad	0,00
Bono Comisariato	80,00
Décimosexto Sueldo	4,00
Bono Pedagógico	4,00
Costo de Vida	12,00
Bono Educativo	1,12
Subsidio Familiar	1,00
Total Mensual	180,12
Otros Rubros:	
Bono Pecuniario (En-M)	4,00
Bono Día Maestro (Ab)	80,00
Aporte Patronal	8,49
Fondo Reserva	5,00
13° Sueldo	160,00
14° Sueldo	121,91
15° Sueldo	2,00

Fuente: Colegio Fiscal. • Elaboración: Secret. Técnica OPF.

mo aspiración las nuevas remuneraciones unificadas.

En el Cuadro 5 (pág. sig.) se estima la remuneración de un profesor de primera categoría con un básico de \$ 60 a partir de enero de 2004. Tanto el básico como los ingresos totales mensuales de un profesor de primera categoría, comparados con el grado 1 de las escalas unificadas de los servidores sujetos a la Ley Orgánica de Servicio Civil, son notablemente menores. Evidentemente, al efectuar la comparación con las remuneraciones unificadas de la Autoridad Portuaria de Guayaquil y la Defensoría del Pueblo (Cuadro 2), las diferencias se agigantan. No es difícil prever que existirán presiones del Magisterio y otros sectores, para acogerse a las Escalas de Remuneraciones Unificadas del Servicio Civil. Un referente del valor del incremento de gasto por las alzas de sueldos al magisterio, son los \$ 170 millones que significó aumentar el básico docente de \$ 40 a \$ 60. Es fácil inferir el peso en el gasto público de incrementos mayores.

Añoranza del deber ser

La Loscca limita positivamente las indemnizaciones de un grupo privilegiado de burócratas y permite la transparencia de los ingresos del servidor público. Sin embargo, por sus incre-

Quito: Otra mirada
Libro y exposición de Sebastián Crespo

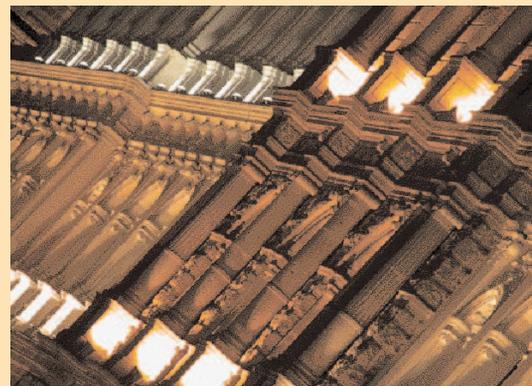
Luego del éxito alcanzado por la muestra de fotografía “Abstracturas” de Sebastián Crespo Camacho, presentada en agosto en el Centro Cultural Benjamín Carrión del Municipio de Quito, la cual tuvo gran acogida por parte de especialistas, la prensa capitalina y el público en general, la Editorial Trama, especializada en Arquitectura y Urbanismo, le ha propuesto la producción y publicación del libro *Quito: otra mirada*, en el contexto de la conmemoración de los 25 años de



que Quito fue la primera ciudad declarada como patrimonio cultural de la humanidad.

A través de más de cien fotografías, Crespo descubre fragmentos, detalles, ángulos y texturas especiales que muestran la belleza y diversidad de la ciudad histórica y de la moderna, expresadas en sus esculturas, edificios, escalinatas, estructuras y monumentos que son captados dentro de una estética abstracta que, en un acercamiento geométrico, crea espacios y equilibrios que permiten realzar la belleza y particular riqueza de Quito. El libro tiene tres ejes: el Centro Histórico, los edificios modernos del norte de la capital y las esculturas o monumentos dispersos en toda la ciudad.

El lanzamiento del libro se realizará en el Museo de la Ciudad, el 26 de noviembre de este año, día en que se inaugurará la exposición “Quito: otra mirada” que recoge una selección de las fotografías del libro, la misma que ha sido propuesta y auspiciada por el



Distrito Metropolitano de Quito, en el marco de las fiestas capitalinas. El comentario del libro estará a cargo del Arq. Alfonso Ortiz Crespo, historiador de la arquitectura y fotógrafo él también.

Sebastián Crespo realizó su primera exposición en Barcelona en la Galería Libro de los Mengues; allí obtuvo el primer lugar en el concurso de fotografía sobre el Barrio Gótico de esa ciudad. **G**