



Nº 21, 1992

APUNTES PARA UNA REESTRUCTURACIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR ECUATORIANO

Luis Moreno

Enmiendas

Tanto las instituciones como las personas acumulan, con el paso del tiempo, resabios que las desmejoran; se imponen pues los paréntesis de reflexión y la corrección de rumbos. Estamos en un buen momento para enmendar deficiencias hacinadas en el Servicio Exterior ecuatoriano, en medio siglo de existencia.

Reformas

Al cabo de 27 años de vigencia, la Ley Orgánica del Servicio Exterior requiere de urgentes y sustanciales reformas, que la ubiquen al nivel de las nuevas realidades y exigencias, sobreponiéndonos a temores de quienes piensan que el pedido de reformas al legislativo puede acarrear nuevos o mayores males.

Iniciativas

Por otro lado, las conquistas y mejoras del Servicio Exterior, en todos los órdenes, incluida la reestructuración, deben ser corolarios de las iniciativas de sus miembros, primordialmente, y deben encarnar el sentir mayoritario, a fin de que puedan ser aplicadas con eficiencia y defendidas con entereza.

Propuestas

En este trabajo, apenas nos referiremos a las falencias mayores y a las propuestas imaginativas, como alternativas de solución.

IDENTIFICACIÓN DE MALES

Escalera

Al Servicio Exterior se le puede graficar como una larga escalera con pocos peldaños. Son 35 años de servicios repartidos en apenas 6 categorías. La institución colegiada y jerarquizada que más se le parece es la castrense que tiene 8 grados en casi la mitad del tiempo.

Vacantes



Las promociones, que se sustentan por la ley en merecimientos, desempeño y tiempo mínimo en la categoría, están supeditadas, en la práctica, a la existencia de vacantes, relegando injustamente legítimos derechos.

Sueldos

No existen estímulos económicos periódicos para los funcionarios que se desempeñan con responsabilidad y dedicación. La única posibilidad de incremento en las remuneraciones es el ascenso, que en algunos casos demora 5, 8 y hasta 10 años.

Saturación

El Servicio Exterior ecuatoriano vive, al momento, un fenómeno no visto antes: la saturación de la primera categoría, que ha conducido inevitablemente al taponamiento y a la falta de promociones suficientes para todas las demás categorías; se ha distorsionado el perfil orgánico, que de pirámide ha devenido en hongo.

A enero de 1991 sumaban 57 los miembros de la segunda categoría y tan sólo estaban disponibles dos vacantes de embajadores.

Celeridad

Entre otras causas que han contribuido a la saturación aludida, no podemos ignorar las carreras meteoríticas de unos cuantos funcionarios que han ascendido sin observar los tiempos mínimos en las categorías y, en algunos casos, con más de una promoción en el mismo año; y, por otro lado, los ingresos al Servicio Exterior, directamente, a categorías altas e intermedias.

Indiferencia

El Servicio Exterior exige méritos para cada promoción, no obstante, no siempre ofrece a sus miembros la posibilidad de generarlos en igualdad de condiciones y mediante acción planificada.

Políticos

Si bien, por ley, el Ejecutivo tiene potestad para efectuar nombramientos políticos en el Servicio Exterior, la deformación se da por la concentración de tales nombramientos en la categoría de Embajadores, reduciendo drásticamente las vacantes para los funcionarios de carrera de todas las categorías.



La tendencia generalizada de los Estados con gestión modernizada es la de eliminar la cuota política, alcanzando la profesionalización en el ciento por ciento.

Exigencias

El funcionario diplomático ecuatoriano en el exterior, cualquiera que fuere su categoría, representa al país; por lo tanto, las remuneraciones deben garantizar un decoroso nivel de vida.

Los países pequeños y pobres tienen mayor obligación de cuidar la dignidad de la representación, para no desmejorar su capacidad negociadora.

El sueldo y algunos subsidios que perciben los funcionarios en el exterior, no son suficientes, carecen de equidad en algunos casos y en otros no tienen el respaldo de la disposición legal que garantice respeto y permanencia.

Jubilación

Los miembros del Servicio Exterior no cuentan con una jubilación especial anticipada, como la tienen otras carreras y profesiones; a pesar de ser los afiliados con aportes más altos y los que menos se benefician de los servicios del Seguro Social.

Se han visto compelidos a contratar seguros privados y caros, para cubrir las necesidades de salud, cuando desempeñan funciones en el exterior. Dichos seguros son pagados con recursos personales en un 20 por ciento.

Cumpleaños

La inconstitucional disposición del artículo 99 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, convierte en causal de despido al simple hecho de cumplir años, a despecho de si tiene o no el número de aportaciones necesarias para acogerse a la jubilación.

Parientes

En lugar de prevenir el nepotismo, como lo impone el artículo 31 de la Constitución Política de la República, las disposiciones vigentes en la Ley Orgánica del Servicio Exterior, lo favorecen; pues, el único condicionamiento es que los familiares, hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, no trabajen en la misma Embajada o Consulado o Departamento de la Cancillería.

En el pasado se dieron casos de grupos de funcionarios de 8, 12 y hasta 14 miembros emparentados entre sí.

Pensionistas



Si los jubilados del Servicio Exterior dependieran de su pensión, estarían condenados a una vejez precaria, azarosa y miserable; pues, las pensiones sufren el deterioro acelerado e imparable de la pérdida del valor adquisitivo de la moneda nacional, que se han transformado en irrisorias.

Imagen

El Servicio Exterior en su conjunto, como institución, padece ataques desde frentes diversos, que erosionan su buen nombre y prestigio, al tiempo que afectan al honor de cada uno de sus miembros; dichos ataques se han fundamentado en casos aislados de conductas irresponsables, irregulares y hasta delictivas de uno que otro funcionario.

SOLUCIONES POSIBLES

Peldaños

Ante el hecho de tener un Servicio Exterior estructurado como una larga carrera con muy pocas categorías, proponemos seguir el ejemplo de la mayoría de los países latinoamericanos, entre otros, Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, y de países de otros continentes, que han subdividido algunas de las categorías, de la misma manera que lo ha hecho también la institución castrense, en el grado de General y sus equivalentes.

Promociones

Presentamos a continuación el cuadro de categorías y la propuesta de subcategorías, con la fijación de tiempos mínimos en cada una de ellas, antes de ser promovidos a la superior inmediata.



| CATEGORÍA | TIEMPO MÍNIMO |
|---|---|
| Sexta | |
| a) Tercer Secretario de Cancillería (dos años de Academia y uno más para ser confirmado en la Carrera)..... | 3 años |
| b) Tercer Secretario | 3 años |
| Quinta | |
| a) Segundo Secretario | 4 años |
| Cuarta | |
| a) Primer Secretario | 4 años |
| Tercera | |
| a) Consejero | 4 años |
| Segunda | |
| a) Ministro | 3 años |
| b) Ministro de Primera | 3 años |
| Primera | |
| a) Embajador | 3 años |
| b) Embajador de Primera | (Por el tiempo indispensable para la jubilación) |

Ipsa Jure

El funcionario del Servicio Exterior con méritos acumulados suficientes, con desempeño apreciado de excelente y con tiempo mínimo en la respectiva categoría, será promovido a la superior inmediata, con prescindencia de si existe o no vacante.

Estímulos



Por Reglamento se establecerán promociones económicas, cada año por lo menos, a favor de los funcionarios y empleados que se hubieren desempeñado con eficiencia y responsabilidad.

Tales promociones operarán en forma autónoma, con respecto a la calificación para ascenso. De hecho, no todos los funcionarios conseguirán generar méritos suficientes para las diversas promociones; no obstante, si su desempeño es responsable y eficiente, se harán acreedores a mejoras pecuniarias, eliminando de esta manera la injusticia de un sueldo congelado en forma indefinida.

La apreciación sobre el desempeño y la recomendación de estímulos económicos estarán a cargo de una comisión de Sueldos y Salarios o de la propia Comisión Calificadora.

Las promociones económicas deben consistir en aumentos de sueldo que, a más de absorber el deterioro el valor adquisitivo de la moneda nacional, incluyan un porcentaje de real incremento.

Medidas

Para evitar el taponamiento en la categoría de Embajador, proponemos las siguientes medidas directas e indirectas, mediatas e inmediatas:

- Ningún nombramiento político, en cualquiera de las categoría y subcategorías, podrá transformarse en nombramiento de carrera, por ninguna consideración, ni siquiera por el transcurso del tiempo
- Serán reconocidos como nuevos funcionarios de carrera únicamente quienes hubieren aprobado la Academia Diplomática y fueren luego confirmados como tales.
- El ascenso a una categoría superior, que no sea la inmediata, convertirá al funcionario de carrera en funcionario político.
- Los nombramientos políticos en la primera categoría no podrán sobrepasar el quince por ciento del total de miembros de dicha categoría.
- Con criterio descentralizador, será necesario abrir oficinas regionales. De inicio, y para fortalecer los procesos de integración fronteriza, convendría abrir oficinas regionales en las ciudades de Tulcán, Esmeraldas, Machala, Cuenca y Loja.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores debería convenir Acuerdos con otros ministerios e instituciones públicas vinculados al frente externo, tales como el Banco Central, la Junta Monetaria, el CONADE, entre otros, para designar embajadores o ministros asesores.
- Como la mejor inversión política y económica, los países pequeños como el nuestro, deberían abrirse al mundo, ampliando su esfera de contacto con la mayoría de ellos, sin excluir a continente alguno.



En esta línea de pensamiento y acción se inscribirían la apertura de Embajadas en África Central y Australia; la reapertura de Embajadas en Asia y Oceanía; y la complementación de acreditaciones en Europa, América Central y El Caribe.

Cuota

El porcentaje de nombramientos políticos debería fijarse en un máximo de 15 por ciento.

Retiro

Los funcionarios del Servicio Exterior que hubieren alcanzado la edad de jubilación obligatoria, deberán acogerse a esta conquista laboral, sin hacer excepciones, tanto por beneficio individual y familiar, cuanto por solidaridad con las generaciones siguientes.

Jubilación especial

Una forma coadyuvante de aliviar la saturación en algunas categorías sería la creación de la jubilación voluntaria anticipada, por las consideraciones principales que señalamos:

- Los funcionarios del Servicio Exterior son afiliados al Seguro Social que y contribuyen con aportes altos.
- En contraposición, son los afiliados que menos utilizan los servicios del IESS, por cuanto Desde el exterior están imposibilitados de hacerlo.
- Los funcionarios en el exterior deben cubrir con su peculio, parte de los costos de seguros privados de salud.
- El costo afectivo, por la desintegración familiar, ante el hecho cierto de que los hijos van quedando repartidos en los diferentes destinos.
- El o la cónyuge del diplomático no puede, en principio, desempeñar actividades remuneradas ni ejercer la profesión en el extranjero.
- Los esfuerzos y sacrificios de adaptación del funcionario en el exterior a climas, medios, culturas, idiomas, costumbres e idiosincrasias diferentes, extrañas y, por añadidura, distancias que pesan cual destierro.
- La excepcional movilidad y la peligrosidad que caracterizan en nuestros tiempos, al oficio de diplomático, generan riesgos potenciales que, en un momento dado, pueden anular la posibilidad de alcanzar la jubilación ordinaria.

Estatuto Financiero

Entre otras urgentes y sustanciales reformas del Estatuto Financiero, deberían contemplarse las siguientes, a favor del funcionario en el extranjero:



- Fijar los cupos, en metros cúbicos, para el menaje de casa del funcionario que sale en misión y del que retorna, superando los mezquinos topes actuales. El vehículo quedará incluido en la estimación total del volumen o peso.
- Convenir los valores del subsidio de educación, por todos los hijos que mantengan dependencia económica.
- Reconocer los gastos de representación a favor de los funcionarios de todas las categorías, pues todos ellos ejercitan esa responsabilidad.
- Elaborar un sistema para fijar los coeficientes del costo de vida, que sea justo, expedito y de fácil actualización; en este empeño, bien podemos contar con la asistencia técnica de la OIT.
- Suprimir los infundados límites actuales al subsidio familiar que niega tal derecho a partir del quinto hijo (art. 137).
- Consagrar el derecho de los hijos dependientes del funcionario, sin limitación alguna, a pasajes de ida y de vuelta (art. 140).
- Otorgar a los funcionarios un pasaje de ida y vuelta, cada dos años, para consultas en Cancillería.
- Reconocerle subsidio de arrendamiento, conforme a índices y a la categoría.
- Cubrir el salario del chofer de la misión diplomática.
- Cubrirle costo total de los seguros médicos y de vida.

Pensiones

La pensión de retiro para la jubilación voluntaria comprenderá el total de las remuneraciones y no el simple sueldo básico:

Proponemos el siguiente cuadro de opciones para la jubilación especial anticipada, con la indicación de años de aportes y porcentajes de pensión de retiro.

| JUBILACIÓN ESPECIAL | PENSIÓN |
|--|---------|
| a) Veinte años de aportes | 70% |
| b) Veinte y cinco años de aportes | 80% |
| c) Treinta años de aportes (Para quienes no han cumplido los 65 años de edad) | 90% |

Actualización

El Ministerio debe ofrecer oportunidades de generar méritos, mediante cursos y seminarios, utilizando básicamente la experiencia, infraestructura y personal de la Academia Diplomática. Los cursos serán de capacitación y actualización de conocimientos, sobre temas concretos de la realidad nacional e internacional, en los diversos campos.



Dichos cursos se cumplirán en cada categorías, a partir de la quinta y constituirán uno de los requisitos para el ascenso.

Aporte patronal

De la misma manera y con igual fundamentación esgrimida por otros ministerios y dependencias estatales, la Chancillería debe crear un fondo, destinado a la jubilación complementaria, por un monto proporcional a los aportes de los funcionarios del Servicio Exterior, para garantizar a los miembros en servicio pasivo una congrua subsistencia.

Edad

El único límite de edad que debe considerar la Ley Orgánica del Servicio Exterior es el de jubilación obligatoria; todos los demás límites, enunciados en el artículo 99, deben ser eliminados por inconstitucionales.

Declaración

Los aspirantes al Servicio Exterior deberán presentar, juntamente con los otros documentos habilitantes (sobre nacionalidad, formación académica, etc.) una declaración jurada de NO tener parientes en el Servicio Exterior, hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

La falta de veracidad en la declaración nulificará el ingreso.

Las relaciones de parentesco que se dieran luego del ingreso, por matrimonio entre funcionarios del Servicio Exterior, no configuran nepotismo. Los reglamentos propiciarán, en tales casos, la unidad familiar, facilitando la comisión de servicios para uno de los cónyuges.

Si no es posible el cumplimiento estricto de las disposiciones generales contra el nepotismo, al menos debería limitarse el número de parientes, quizá no más de uno.

Tribunal de honor

No existen instituciones de perfectos. En consecuencia, ante faltas graves o hechos punibles de cualquier miembro, la entidad debe ser la más interesada en el esclarecimiento y en la fijación de responsabilidades, para las sanciones previstas en la ley.

La inmunidad diplomática de funcionarios en el exterior está reñida con la complicidad o encubrimiento.

La Comisión de Reclamos de la AFESE debe, en consecuencia, ampliar sus funciones, a fin de operar como Tribunal de Honor, para conocer y decidir sobre acusaciones contra cualquiera de los funcionarios del Servicio Exterior.



El inculcado dispondrá de todas las facilidades indispensables, que garanticen el derecho a la defensa.

El procedimiento será verbal y sumario.

Si el tribunal de Honor concluyera que existen evidencias o presunciones graves por actos tipificados en el Código Penal ecuatoriano, presentará la denuncia correspondiente a los jueces competentes.

Disposiciones transitorias

Serán necesarias algunas disposiciones transitorias, para no afectar legítimas expectativas de los funcionarios de la primera y segunda categorías, que deben ser tenidas en cuenta al momento de hacer las subdivisiones, para reubicar a sus componentes.

A manera de ejemplo, ensayamos las siguientes:

- Los Ministros calificados como excelentes o muy buenos, con dos o más años de antigüedad, conformarán la subclase de Ministros de Primera.
- A los funcionarios que pasen a la subcategoría de “Ministros de Primera”, se les reconocerá la antigüedad válida para el ascenso a Embajadores, a partir del segundo año como Ministros.
- Idénticas disposiciones se aplicarán a los funcionarios de primera categoría.
- A los funcionarios de la sexta a la cuarta categoría, a manera de compensación por las subdivisiones de categorías, se les reconocerá, por esta sola vez, un año más en la antigüedad.