



Categoría: Finance, Business, Management, Economics and Accounting

ORIGINAL

Job insecurity in the Ecuadorian public sector: analysis of the violation of the right to work through occasional contracts

Precariedad laboral en el sector público ecuatoriano: análisis de la vulneración del derecho al trabajo mediante contratos ocasionales

Loren Francisco Bustamante Moran¹  

¹Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ecuador.

Citar como: Bustamante Moran LF. Job insecurity in the Ecuadorian public sector: analysis of the violation of the right to work through occasional contracts. Salud, Ciencia y Tecnología - Serie de Conferencias. 2023; 2:1071. <https://doi.org/10.56294/sctconf20231071>

Enviado: 13-02-2023

Revisado: 12-07-2023

Aceptado: 25-11-2023

Publicado: 26-11-2023

Editor: Dr. William Castillo-González 

ABSTRACT

The scientific article adopts a critical-propositive and qualitative approach to analyze the violation of the right to decent and stable work in the Ecuadorian public sector due to the indiscriminate use of occasional contracts. Through documentary review and interviews with experts, public servants, union representatives and authorities, a holistic understanding of the phenomenon is obtained. From a critical paradigm, the study questions and problematizes the institutional practices that have normalized the indiscriminate use of occasional contracts, perpetuating job insecurity and violating fundamental rights. Legal reforms, public policies and institutional mechanisms are proposed to guarantee the unrestricted respect of labor rights, including the regularization of occasional servants and the strengthening of collective bargaining.

Keywords: Violation; Right to Decent Work; Job Insecurity.

RESUMEN

El artículo científico adopta un enfoque crítico-propositivo y cualitativo para analizar la vulneración del derecho al trabajo digno y estable en el sector público ecuatoriano por el uso indiscriminado de contratos ocasionales. Mediante revisión documental y entrevistas a expertos, servidores públicos, representantes sindicales y autoridades, se obtiene una comprensión holística del fenómeno. Desde un paradigma crítico, el estudio cuestiona y problematiza las prácticas institucionales que han normalizado el uso indiscriminado de contratos ocasionales, perpetuando la precariedad laboral y vulnerando derechos fundamentales. Se proponen reformas legales, políticas públicas y mecanismos institucionales para garantizar el respeto irrestricto de los derechos laborales, incluyendo la regularización de servidores ocasionales y el fortalecimiento de la negociación colectiva.

Palabras clave: Vulneración; Derecho al Trabajo Digno; Precariedad Laboral.

INTRODUCCIÓN

El trabajo constituye un derecho fundamental e inalienable de todo ser humano, reconocido tanto en su dimensión social como económica. Más allá de ser una obligación o deber cívico, el acceso a un empleo digno y estable representa una fuente primordial de realización personal, autonomía y desarrollo integral para las personas (Ecuador, 2008).

El derecho al trabajo digno y estable constituye un pilar fundamental de los derechos humanos y laborales

reconocidos a nivel internacional, ya que se encuentra estrechamente vinculado con la dignidad humana, la igualdad de oportunidades y el desarrollo integral de las personas (Guaman, 2022). El mismo, constituye un pilar fundamental para el ejercicio de otros derechos humanos y el desarrollo integral de las personas. Contar con un empleo estable y en condiciones dignas no solo garantiza medios de subsistencia y un nivel de vida adecuado, sino que también promueve la realización personal, el desarrollo de capacidades y la inclusión social. Asimismo, fortalece la autonomía, la libertad y la igualdad de oportunidades, contribuyendo al bienestar individual, familiar y al progreso social. En este sentido, el respeto y la promoción del derecho al trabajo digno y estable trascienden el ámbito laboral y se erigen como un elemento clave para el disfrute de derechos fundamentales, la cohesión social y el desarrollo sostenible de los países.

Tal derecho es reconocido también en la legislación ecuatoriana. Sin embargo, en el sector público de Ecuador se ha evidenciado una creciente precarización laboral derivada del uso recurrente de contratos ocasionales, lo que representa una vulneración sistemática de este derecho fundamental. Teniendo la obligación jurídica, el estado no cumple con lo establecido en los artículos 1 y 332 de la Constitución del Ecuador (Gavilánez, 2018). Esta modalidad contractual, concebida inicialmente para cubrir necesidades extraordinarias o temporales de las instituciones públicas, se ha convertido en una práctica generalizada que menoscaba la estabilidad laboral de miles de servidores públicos en el país. La falta de acceso a puestos de trabajo permanentes, sumada a la incertidumbre y rotación constante, repercute negativamente en las condiciones laborales, la calidad de vida y el pleno ejercicio de derechos de estos trabajadores.

En Ecuador, el uso recurrente de contratos ocasionales para servidores públicos por parte de las entidades estatales ha generado una situación de precariedad e inestabilidad laboral. Esta situación impacta negativamente en los derechos y condiciones de vida de estos trabajadores y sus familias.

Al ser contratos de corta duración, generalmente por un año o menos, los servidores públicos contratados bajo esta modalidad enfrentan una constante incertidumbre sobre la renovación de sus contratos y la continuidad de sus ingresos. Esto dificulta la planificación financiera a largo plazo y pone en riesgo la estabilidad económica de sus hogares, ya que no cuentan con un empleo permanente que les garantice un flujo constante de ingresos. Además, al finalizar el contrato ocasional, estos trabajadores quedan desempleados y sin sustento económico hasta lograr una nueva contratación, lo que puede llevar a situaciones de vulnerabilidad y afectar su capacidad para cubrir necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud y educación de sus familias (Maldonado, 2022).

Los contratos ocasionales también implican una limitación en el acceso a derechos y beneficios laborales que sí gozan los servidores públicos con nombramientos permanentes. Esto incluye la falta de estabilidad laboral, acceso restringido a prestaciones sociales, vacaciones, fondos de reserva, entre otros beneficios que contribuyen a mejorar la calidad de vida de los trabajadores y sus familias. Adicionalmente, al no tener un vínculo laboral estable, los servidores contratados ocasionalmente enfrentan mayores dificultades para acceder a créditos, adquirir vivienda propia y planificar su futuro a largo plazo, lo que repercute en su bienestar y el de sus familias dependientes (Bósquez, 2023).

El marco normativo ecuatoriano no contempla sanciones efectivas ante la suscripción indiscriminada de contratos ocasionales en el sector público, a pesar de que la legislación establece la obligatoriedad de realizar concursos de méritos y oposición para la provisión definitiva de estas plazas. Esta situación ha derivado en que únicamente una cuarta parte de los servidores públicos acceda a sus cargos mediante el mecanismo de concurso, mientras que el resto es contratado de manera ocasional. Consecuentemente, estos trabajadores se enfrentan a la destitución inmediata de sus puestos al finalizar sus contratos temporales, generando una situación de inestabilidad laboral que es producto de un sistema de contratación pública ineficaz y carente de mecanismos de control adecuados (Argudo, 2021).

En la LOSEP se establece que la suscripción de contratos de servicios ocasionales en las instituciones públicas será autorizada de manera excepcional por la autoridad nominadora competente. Esta modalidad contractual temporal se contempla únicamente para atender necesidades institucionales de carácter no permanente, previa la emisión de un informe motivado por parte de la Unidad de Administración del Talento Humano de la entidad. Adicionalmente, se requiere la existencia de una partida presupuestaria específica y la disponibilidad de recursos económicos suficientes para cubrir los gastos derivados de esta contratación temporal (Ecuador, 2009).

En el marco de la evolución normativa en materia laboral, se han desarrollado diversas regulaciones con el propósito de responder a las necesidades cambiantes de la sociedad. En lo que respecta al contrato individual de trabajo, la legislación vigente lo define como el acuerdo jurídico mediante el cual una persona natural se obliga a prestar servicios lícitos y personales a otra persona natural o jurídica, bajo una relación de subordinación y dependencia, a cambio de una remuneración determinada por el convenio, la ley, el contrato colectivo o la costumbre (H. CONGRESO, 2005).

La utilización recurrente de contratos ocasionales en el sector público ha propiciado una situación de inestabilidad laboral para los servidores públicos contratados bajo esta modalidad. Además, representa un

desgaste de recursos estatales destinados a la capacitación de estos empleados, quienes posteriormente deben ser separados de la institución al vencimiento de sus contratos temporales (Abad, 2016). No obstante, se evidencia una desvinculación entre la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) y la Constitución de la República del Ecuador (2008), ya que la normativa legal únicamente garantiza los derechos laborales de aquellos servidores públicos que ostentan nombramientos permanentes o de período fijo, excluyendo a quienes son contratados de manera ocasional (Velaña, 2019). Esta situación genera una brecha en la protección de los derechos de un segmento significativo de trabajadores del sector público ecuatoriano.

Diversos estudios y pronunciamientos judiciales han alertado sobre el abuso de los contratos ocasionales en la administración pública ecuatoriana, los cuales se extienden indefinidamente sin que se convoquen los correspondientes concursos de méritos y oposición para la provisión definitiva de estas plazas. Esta situación constituye un claro incumplimiento del principio de estabilidad laboral consagrado en la Constitución y en instrumentos internacionales ratificados por Ecuador. En este contexto, resulta imperativo analizar a profundidad las causas y consecuencias de esta problemática, así como explorar alternativas y buenas prácticas que permitan garantizar el derecho al trabajo digno y estable en el sector público ecuatoriano. La presente investigación aborda esta temática desde un enfoque jurídico, social y laboral, con el fin de aportar elementos para el diseño de políticas públicas y reformas legales que erradiquen la precariedad laboral y promuevan el respeto irrestricto de los derechos de los servidores públicos en el país.

MÉTODO

El presente artículo científico se enmarca en un paradigma crítico-propositivo, ya que analiza el marco legal nacional relacionado con el fenómeno jurídico de la vulneración del derecho al trabajo de los servidores públicos ocasionada por los contratos ocasionales en Ecuador. En consecuencia, se adopta un enfoque cualitativo, a través del cual se examinan los conflictos sociales derivados de esta problemática.

Desde un paradigma crítico, el presente estudio cuestiona y problematiza las prácticas institucionales que han normalizado el uso indiscriminado de contratos ocasionales en el sector público, perpetuando la precariedad laboral y vulnerando derechos fundamentales consagrados en la Constitución y en instrumentos internacionales. Se adopta una mirada crítica hacia las estructuras de poder y las relaciones laborales asimétricas que han permitido la perpetuación de esta situación.

Asimismo, el enfoque propositivo busca no solo identificar y analizar las problemáticas existentes, sino también plantear alternativas y soluciones concretas para abordar esta realidad. En este sentido, se exploran y proponen reformas legales, políticas públicas, mecanismos institucionales y estrategias de acción que permitan garantizar el respeto irrestricto del derecho al trabajo digno y estable en el sector público.

El análisis cualitativo se nutre de diversas fuentes de información, incluyendo revisión documental de leyes, reglamentos, jurisprudencia y literatura especializada, así como la realización de entrevistas a profundidad con actores clave involucrados en esta problemática, tales como expertos en derecho laboral, servidores públicos, representantes sindicales, autoridades institucionales y funcionarios de recursos humanos (Orozco, 2018). Estas técnicas de recolección de datos cualitativos permiten obtener una comprensión holística y contextualizada del fenómeno estudiado, capturando las perspectivas, experiencias y testimonios de los diferentes actores involucrados. Esto enriquece el análisis y permite identificar las causas subyacentes, las consecuencias prácticas y las posibles soluciones desde una mirada multidimensional.

En el marco de la investigación, se emplean tanto fuentes primarias como secundarias, cada una con aportes específicos que enriquecen el proceso de indagación y análisis. Las fuentes primarias constituyen el material original y directo sobre el fenómeno estudiado. Esto incluye testimonios y relatos de vida de servidores públicos contratados ocasionalmente, obtenidos a través de entrevistas a profundidad o grupos focales. Además, se consultan documentos oficiales y normativos, como la Constitución, leyes, reglamentos y resoluciones relacionadas con la contratación pública y los derechos laborales en Ecuador.

También se analizan expedientes administrativos y judiciales sobre casos emblemáticos de vulneración de derechos por el uso indebido de contratos ocasionales, así como datos estadísticos oficiales proporcionados por entidades gubernamentales. Por otro lado, las fuentes secundarias aportan análisis, interpretaciones y síntesis de información previamente recopilada y publicada sobre la temática de investigación. Esto incluye artículos científicos y académicos que abordan la problemática de los contratos ocasionales y la vulneración de derechos laborales en el sector público, así como libros y monografías especializadas en derecho laboral, políticas públicas y gestión de recursos humanos en el ámbito público. Además, se consultan informes y estudios realizados por organizaciones nacionales e internacionales sobre la situación de los derechos laborales en el país, y se analiza la jurisprudencia y sentencias emitidas por cortes nacionales e internacionales relacionadas con la materia.

Se emplea como técnica el análisis documental, el cual se refiere al estudio sistemático y exhaustivo de documentos, independientemente del soporte en el que se encuentren, ya sea audiovisual, electrónico, impreso u otros formatos (Barbosa, 2013). Es una técnica clave en esta investigación, ya que permite examinar

de manera sistemática y exhaustiva el marco normativo, legal y teórico relacionado con la problemática abordada, así como casos concretos que evidencien la vulneración del derecho al trabajo digno y estable en el sector público ecuatoriano mediante el uso indiscriminado de contratos ocasionales.

Adicionalmente, como parte de la recolección de información, se aplican entrevistas a través de un cuestionario estructurado, a diversos actores clave relacionados con la problemática de estudio (Luo, 2022). Por un lado, se entrevista a profesionales expertos en derecho laboral, quienes, debido a su desempeño profesional y experiencia, poseen un amplio conocimiento sobre la temática de los contratos ocasionales y la vulneración de derechos en el sector público. Estos expertos, gracias a su formación académica y trayectoria en el ámbito jurídico-laboral, ofrecen una perspectiva técnica y especializada sobre el marco legal vigente, la jurisprudencia aplicable, y los principios y derechos fundamentales involucrados en esta problemática.

Por otro lado, se realizan entrevistas a servidores públicos pertenecientes a diferentes entidades estatales, quienes, desde su experiencia laboral, brindan perspectivas y testimonios valiosos sobre las implicaciones prácticas de esta problemática en el ámbito institucional. Estos servidores, al estar inmersos en la realidad cotidiana de las instituciones públicas, aportan información de primera mano sobre las condiciones laborales, los procesos de contratación, las dificultades enfrentadas, y el impacto que tiene la precariedad laboral en sus vidas personales y familiares.

Además, se busca obtener la visión de representantes de organizaciones sindicales y de trabajadores, quienes desempeñan un papel fundamental en la defensa de los derechos laborales y en la promoción de condiciones dignas de trabajo. Estos representantes brindan una mirada crítica sobre las prácticas institucionales, así como propuestas y estrategias para abordar esta problemática desde una perspectiva colectiva y de negociación. Asimismo, se entrevista a autoridades y funcionarios de recursos humanos de las instituciones públicas, quienes están directamente involucrados en los procesos de contratación, gestión de personal y toma de decisiones relacionadas con la modalidad de contratos ocasionales.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El Estado ecuatoriano, a través de las diversas instituciones que conforman su estructura administrativa, tiene la obligación legal y jurídica de proteger los derechos de los trabajadores (Ecuador, 2009). En este sentido, el Ministerio de Trabajo, como entidad nacional dependiente del poder ejecutivo, tiene entre sus competencias la regulación de las remuneraciones en el sector público, en cumplimiento de las funciones para las cuales fue creado. En consecuencia, esta institución se erige como un ente regulador encargado de estudiar, resolver y comprender las problemáticas que se suscitan en el ámbito laboral, así como de velar por el conocimiento y respeto de los derechos laborales de la ciudadanía. Su rol es fundamental para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente y la protección de los derechos de los trabajadores, incluyendo aquellos vinculados al sector público (H. CONGRESO, 2005).

Desde una perspectiva científica, la terminación unilateral de los contratos de servicios ocasionales por parte de las entidades contratantes, debido a recortes de personal, representa una situación que vulnera el derecho al trabajo digno y estable en Ecuador. Esta problemática requiere ser regulada y abordada por el Ministerio de Trabajo, en consonancia con sus objetivos estratégicos orientados a promover el trabajo digno en igualdad de oportunidades y trato, fortalecer el cumplimiento de derechos y obligaciones laborales, incrementar la eficiencia operacional y optimizar el uso eficiente de los recursos presupuestarios, físicos, tecnológicos y del talento humano. En este contexto, el cumplimiento efectivo de estos objetivos institucionales contribuirá a erradicar la práctica indiscriminada de los contratos ocasionales a nivel nacional, favoreciendo la mejora gradual de la estabilidad laboral, la equidad y la justicia en el sector público. Los datos expuestos evidencian que un segmento significativo de la población laboral no cuenta con empleos estables y de calidad, sino que se enfrenta a contratos de corta duración y sin igualdad de oportunidades.

A continuación, se presentan las observaciones más relevantes obtenidas a partir de las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación (tablas 1 y 2). Estas entrevistas fueron aplicadas a diversos actores clave, incluyendo servidores públicos contratados ocasionalmente, funcionarios de recursos humanos, autoridades institucionales, expertos en derecho laboral y representantes de organizaciones de trabajadores. Los testimonios y perspectivas recabados brindan una visión integral y profunda de la problemática analizada, permitiendo comprender las causas, consecuencias y posibles alternativas para abordar la vulneración del derecho al trabajo digno y estable mediante el uso indiscriminado de contratos ocasionales en el sector público ecuatoriano.

Las entrevistas realizadas evidencian la falta de acceso a nombramientos estables para los servidores públicos contratados ocasionalmente, quienes experimentan renovaciones sucesivas de contratos pese a desempeñar funciones permanentes, perpetuando su inestabilidad laboral e impidiendo planificar su futuro y el de sus familias. Asimismo, se les ha restringido derechos como la libre asociación y el acceso a capacitación, limitando su capacidad de exigir mejores condiciones y oportunidades de crecimiento profesional. Esta precariedad laboral impide que disfruten de un trabajo digno y estable, frenando su desenvolvimiento personal y familiar.

Los testimonios recabados resaltan la necesidad de abordar esta problemática mediante reformas legales, programas de sensibilización, negociación colectiva y estudios técnicos que eviten el uso indiscriminado de contratos ocasionales por razones presupuestarias o administrativas.

Tabla 1. Entrevista a servidores públicos contratados ocasionalmente

Esta entrevista tiene como objetivo conocer su experiencia y perspectiva como servidor público contratado ocasionalmente, con el fin de comprender las implicaciones prácticas de esta modalidad contractual y su impacto en el ejercicio del derecho al trabajo digno y estable.

Datos generales

- Nombre:
- Institución:
- Antigüedad:
- Edad:
- Cargo:
- Modalidad contractual:

Preguntas

Observaciones

1	¿Cuánto tiempo lleva contratado bajo la modalidad de contrato ocasional?	Los servidores públicos entrevistados han reportado períodos prolongados de contratación ocasional, que van desde unos pocos meses hasta casos extremos de 7 años o más bajo esta modalidad. Si bien algunos llevan relativamente poco tiempo, como 8 meses o 2 años, la mayoría ha experimentado renovaciones sucesivas de contratos ocasionales anuales o semestrales, a pesar de desempeñar funciones permanentes en las instituciones públicas.
2	¿Cuáles son las principales razones que le han dado las autoridades para mantenerlo con este tipo de contrato?	Entre los argumentos más recurrentes, se encuentran la falta de partidas presupuestarias para crear plazas permanentes o realizar concursos de méritos y oposición, la necesidad de cubrir supuestas necesidades institucionales temporales o no permanentes, la espera de autorizaciones del Ministerio de Trabajo para abrir concursos, la búsqueda de flexibilidad para ajustar la fuerza laboral, y la existencia de restricciones legales o normativas que limitan la creación de plazas permanentes o la realización de concursos públicos.
3	¿Qué derechos y beneficios laborales se le han limitado o restringido por su condición de contratado ocasional?	Entre las principales afectaciones reportadas, se encuentran la negación del derecho a la estabilidad laboral debido a la naturaleza temporal de sus contratos y la posibilidad de terminación unilateral por parte de la institución, generando incertidumbre sobre su futuro laboral. Además, carecen de acceso a beneficios como vacaciones anuales remuneradas, fondos de reserva, aportes patronales para la seguridad social, licencias por enfermedad, maternidad o calamidad doméstica, lo cual impacta negativamente en sus ingresos, calidad de vida y capacidad de planificación a largo plazo.
4	¿Cómo ha impactado la inestabilidad laboral derivada de su contrato ocasional en su calidad de vida y la de su familia?	Los entrevistados refieren que la constante incertidumbre por la renovación de los contratos dificulta la planificación de proyectos personales y familiares, así como la toma de decisiones trascendentales. La falta de certeza sobre la continuidad laboral ha impedido el desarrollo de los servidores y sus grupos familiares, al no poder concretar proyectos de vida en conjunto.
5	¿Qué acciones o medidas considera que deberían implementarse para garantizar la estabilidad laboral y el respeto de los derechos de los servidores públicos contratados ocasionalmente?	Proponen establecer límites claros y razonables para el uso de esta modalidad contractual, restringiéndola a situaciones verdaderamente excepcionales y de corta duración. Asimismo, recomiendan realizar concursos de méritos y oposición periódicos que permitan la transición de estos servidores a nombramientos permanentes o contratos de período fijo. Sugieren reformar el marco normativo para evitar despidos injustificados y abusos, fortaleciendo los mecanismos de control y sanción a entidades que incurran en prácticas indebidas.
6	¿Qué expectativas tiene respecto a la posibilidad de obtener un nombramiento permanente o de período fijo?	Expresan expectativas bajas o inciertas de obtener un nombramiento permanente o de período fijo, debido a las limitaciones establecidas en el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público. Este marco normativo estipula que los contratos ocasionales no generan estabilidad laboral ni derecho a nombramientos permanentes, y que, ante necesidades institucionales persistentes, las entidades deben crear puestos y proveerlos mediante concursos de méritos y oposición, en lugar de otorgar nombramientos directos.

Las entrevistas revelan la falta de planificación adecuada en el uso de contratos ocasionales en el sector público, reflejando la necesidad de reformas y mecanismos que garanticen su carácter excepcional y debidamente justificado. Se reconocen limitaciones presupuestarias, normativas y operativas, pero desde perspectivas sindicales y expertas se considera que éstas no son insalvables, sino que reflejan falta de voluntad política y priorización. Se cuestiona la postura jurisprudencial que no considera el uso indiscriminado de contratos ocasionales como vulneración del derecho al trabajo digno y estable. Desde una óptica experta, se recomienda realizar estudios técnicos rigurosos, capacitaciones sobre derechos laborales y un marco legal

favorable que obligue a realizar concursos periódicos y limite el uso indiscriminado de contratos ocasionales, identificando como desafíos la falta de voluntad política, intereses económicos y la participación activa de trabajadores. Adicionalmente, se sugieren reformas para fortalecer derechos sindicales, regular la negociación colectiva e implementar programas de regularización masiva.

Tabla 2. Entrevista a funcionarios de recursos humanos, autoridades institucionales, expertos en derecho laboral y representantes de organizaciones de trabajadores

Este cuestionario tiene como objetivo recopilar perspectivas y experiencias de actores clave involucrados en la problemática de los contratos ocasionales y la precariedad laboral en el sector público, desde un enfoque institucional, legal y de defensa de los derechos de los trabajadores.

Perfil del entrevistado

- Nombre:
- Edad:
- Institución/Organización:
- Cargo/Rol:

	Preguntas	Observaciones
1	Desde su perspectiva, ¿cuáles son las principales causas o razones que llevan a las instituciones públicas a emplear contratos ocasionales de manera recurrente?	Entre ellas, destacan las limitaciones presupuestarias que dificultan la creación de puestos permanentes o la realización de concursos de méritos y oposición, la percepción errónea de que estos contratos brindan mayor flexibilidad para ajustar la fuerza laboral, la necesidad de cubrir supuestos requerimientos temporales que en la práctica se convierten en funciones permanentes, las restricciones legales o normativas que obstaculizan la provisión definitiva de plazas, y en algunos casos, la simple conveniencia administrativa o inercia institucional sin una justificación técnica sólida.
2	¿Existen limitaciones presupuestarias, normativas o de otro tipo que dificulten la realización de concursos de méritos y oposición para la provisión definitiva de plazas?	Los entrevistados reconocen la existencia de limitaciones presupuestarias, normativas y operativas que dificultan la realización de concursos de méritos y oposición para la provisión definitiva de plazas en el sector público. Se mencionan restricciones anuales a la tasa de reposición de efectivos establecidas en la Ley de Presupuestos, requisitos y trámites normativos como la aprobación previa de modificaciones de plantillas, y retos logísticos en instituciones con alto volumen de vacantes y rotación de personal temporal.
3	¿Cómo se vulnera el derecho al trabajo digno y estable mediante el uso indiscriminado de contratos ocasionales? ¿Qué implicaciones legales y jurisprudenciales existen en torno a esta problemática?	Todos coinciden en que el uso indiscriminado y prolongado de contratos ocasionales en el sector público vulnera el derecho constitucional al trabajo digno y estable, al carecer estos contratos de garantías como la estabilidad laboral y la protección contra el despido arbitrario. Desde una perspectiva legal, el Reglamento a la LOSEP establece que los contratos ocasionales no generan estabilidad laboral, contraviniendo el principio constitucional de estabilidad para los empleados públicos. Adicionalmente, representantes sindicales señalan que esta práctica vulnera principios fundamentales del derecho laboral como la estabilidad, la no discriminación y la igualdad de trato, además de restringir derechos colectivos como la libertad sindical y la negociación colectiva.
4	¿Se han implementado acciones, programas o buenas prácticas en su institución/organización para la regularización y estabilización laboral de servidores contratados ocasionalmente? En caso afirmativo, ¿cuáles han sido los desafíos enfrentados y los factores de éxito?	Las instituciones públicas han implementado acciones y programas de regularización laboral para servidores contratados ocasionalmente de manera parcial y con diversos desafíos. Algunas no han realizado esfuerzos específicos debido a limitaciones presupuestarias que impiden la creación de plazas permanentes y la realización de concursos de méritos y oposición. Otras han abierto concursos que permitieron el acceso a nombramientos permanentes para un grupo de servidores ocasionales, enfrentando restricciones legales, normativas y falta de partidas presupuestarias suficientes. Las organizaciones de trabajadores han abogado por estos programas, pero han encontrado resistencia de autoridades que alegan limitaciones presupuestarias o normativas.
5	¿Qué medidas, reformas legales o políticas públicas considera necesarias para abordar esta problemática y garantizar el respeto irrestricto del derecho al trabajo en el sector público?	Los expertos proponen una serie de reformas legales y políticas públicas. En el ámbito normativo, se plantea reformar el marco legal laboral para establecer límites claros y razonables al uso de contratos ocasionales, restringiéndolos a situaciones verdaderamente excepcionales y de corta duración, así como derogar las disposiciones que permiten su uso discrecional sin generar estabilidad laboral. Asimismo, se propone regular mecanismos transparentes y periódicos de concursos de méritos y oposición que permitan la transición de servidores ocasionales a nombramientos permanentes o contratos de período fijo.

Es imperativo implementar mecanismos de control efectivos que permitan concientizar y sensibilizar tanto a trabajadores como a empleadores sobre los derechos y obligaciones inherentes a los contratos ocasionales. Esta

acción tiene como objetivo primordial prevenir y mitigar la vulneración del derecho fundamental al trabajo digno y estable, derivada del uso indiscriminado de esta modalidad contractual.

- **Concientización y capacitación:** es esencial desarrollar programas de capacitación y campañas de concientización dirigidas a ambas partes de la relación laboral. Estos programas deben abordar de manera exhaustiva el marco normativo y legal que regula los contratos ocasionales, así como los derechos y obligaciones específicos que se derivan de esta modalidad contractual. Tanto trabajadores como empleadores deben conocer a profundidad las implicaciones, alcances y limitaciones de los contratos ocasionales, con el fin de evitar prácticas abusivas o violatorias de los derechos laborales. Además, es fundamental promover una cultura de respeto y cumplimiento de las normas vigentes en materia de contratación pública.

- **Diseño de políticas y normativas:** paralelamente, es necesario diseñar e implementar políticas públicas y reformas normativas que fomenten la igualdad de oportunidades y la estabilidad laboral en el sector público. Estas acciones deben estar orientadas a regular de manera efectiva el uso de los contratos ocasionales, estableciendo criterios claros y mecanismos de control para su aplicación excepcional y temporal. Asimismo, es fundamental fortalecer los procesos de selección y contratación de personal en las instituciones públicas, promoviendo la realización de concursos de méritos y oposición de manera periódica y transparente. Esto permitirá la provisión definitiva de plazas vacantes y la transición hacia contratos permanentes o de período fijo, garantizando así la estabilidad laboral y el respeto irrestricto del derecho al trabajo digno.

El derecho del trabajo se encuentra regulado por un conjunto de normas y principios consagrados en instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, tales como la Constitución de la República del Ecuador, la LOSEP, el Código del Trabajo, la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros. Estas disposiciones legales tienen por objeto regular las relaciones jurídicas que surgen del trabajo de prestación de servicios, dependencia y remunerado. En este contexto, el servidor público desempeña un rol fundamental en la administración pública, ya que el Estado, a través de las instituciones que lo conforman, contrata a estas personas con el fin de prestar servicios administrativos en beneficio de la colectividad. Por lo tanto, el derecho al trabajo se materializa cuando el Estado se ve en la necesidad de contratar a una persona para que realice una actividad en la sociedad, otorgándole derechos y obligaciones inherentes a dicha relación laboral.

A continuación, se proponen algunas estrategias para mitigar la precariedad laboral en el sector público ecuatoriano y garantizar el respeto al derecho al trabajo digno y estable, abordando la problemática del uso indiscriminado de contratos ocasionales:

- **Reforma legal integral:** Reformar la LOSEP y su Reglamento para establecer límites claros y estrictos al uso de contratos ocasionales, restringiéndolos únicamente a necesidades institucionales debidamente justificadas, de carácter temporal y por períodos acotados. Derogar las disposiciones que permiten la renovación sucesiva e indefinida de contratos ocasionales sin generar estabilidad laboral. Regular mecanismos transparentes y periódicos de concursos de méritos y oposición que permitan la transición de servidores ocasionales a nombramientos permanentes o contratos de período fijo.

- **Fortalecimiento de derechos colectivos:** Reformar la legislación para reducir las causales de ilegalidad de huelgas y eliminar la posibilidad de despedir a trabajadores que ejerzan este derecho de forma legal. Regular el derecho a la negociación colectiva para el sector público, actualmente ausente. Incluir nuevas conductas antisindicales y extender el alcance de las convenciones colectivas.

- **Programas de regularización laboral:** Implementar políticas públicas que promuevan la regularización masiva de servidores ocasionales que desempeñan funciones permanentes. Realizar programas de concursos de méritos y oposición focalizados, con incentivos y facilidades para que las instituciones creen plazas permanentes de forma planificada y presupuestada.

- **Fortalecimiento institucional:** Realizar estudios técnicos rigurosos que justifiquen adecuadamente la necesidad de contratar personal ocasional, evitando su uso indiscriminado por razones presupuestarias o administrativas. Implementar programas de capacitación y sensibilización sobre derechos laborales dirigidos a funcionarios públicos. Fortalecer los mecanismos de control y supervisión para prevenir la extensión indebida de contratos ocasionales, con sanciones efectivas a entidades que incurran en estas prácticas.

- **Diálogo social y participación:** Promover la negociación colectiva y el diálogo social entre autoridades y representantes de los trabajadores para abordar esta problemática y encontrar soluciones consensuadas. Garantizar la participación activa de las organizaciones sindicales en los procesos de regularización laboral como factor de éxito.

La implementación de las estrategias propuestas para abordar la problemática de los contratos ocasionales en el sector público ecuatoriano tiene como objetivo fundamental garantizar el respeto irrestricto del derecho al trabajo digno y estable. A continuación, se detallan las principales ventajas que conllevaría la adopción de

estas medidas (tabla 3):

Tabla 3. Principales beneficios al implementar las estrategias propuestas	
Aspectos	Ventajas de las estrategias
Reforma legal integral.	<p>Claridad y transparencia: Establecer límites claros y estrictos al uso de contratos ocasionales garantiza que los servidores públicos tengan una comprensión de sus derechos y obligaciones.</p> <p>Estabilidad laboral: Restringir el uso de contratos ocasionales a necesidades institucionales debidamente justificadas y temporalmente limitadas reduce la precariedad laboral y garantiza la estabilidad laboral.</p> <p>Transparencia en concursos: Regular mecanismos transparentes y periódicos de concursos de méritos y oposición permite que los servidores públicos tengan acceso a oportunidades de carrera y promoción.</p>
Fortalecimiento de derechos colectivos.	<p>Protección de derechos: Reformar la legislación para reducir las causales de ilegalidad de huelgas y eliminar la posibilidad de despedir a trabajadores que ejerzan este derecho de forma legal protege los derechos de los trabajadores.</p> <p>Negociación colectiva: Regular el derecho a la negociación colectiva para el sector público permite que los trabajadores tengan una voz en la toma de decisiones laborales y promueve la cooperación entre empleadores y empleados.</p> <p>Extensión de derechos: Incluir nuevas conductas antisindicales y extender el alcance de las convenciones colectivas amplía la protección de los derechos laborales y fortalece la representación sindical.</p>
Programas de regularización laboral.	<p>Regularización masiva: Implementar políticas públicas que promuevan la regularización masiva de servidores ocasionales que desempeñan funciones permanentes reduce la precariedad laboral y garantiza la estabilidad laboral.</p> <p>Focalización de concursos: Realizar programas de concursos de méritos y oposición focalizados, con incentivos y facilidades para que las instituciones creen plazas permanentes de forma planificada y presupuestada, garantiza la transición de servidores ocasionales a nombramientos permanentes o contratos de período fijo.</p>
Fortalecimiento institucional.	<p>Justificación técnica: Realizar estudios técnicos rigurosos que justifiquen adecuadamente la necesidad de contratar personal ocasional evita el uso indiscriminado de contratos ocasionales por razones presupuestarias o administrativas.</p> <p>Capacitación y sensibilización: Implementar programas de capacitación y sensibilización sobre derechos laborales dirigidos a funcionarios públicos fortalece la comprensión de los derechos laborales y promueve la implementación de políticas laborales más justas.</p> <p>Control y supervisión: Fortalecer los mecanismos de control y supervisión para prevenir la extensión indebida de contratos ocasionales garantiza que las instituciones cumplan con las normas y regulaciones laborales.</p>
Diálogo social y participación.	<p>Negociación consensuada: Promover la negociación colectiva y el diálogo social entre autoridades y representantes de los trabajadores permite que los actores involucrados encuentren soluciones consensuadas y fortalece la cooperación entre empleadores y empleados.</p> <p>Participación activa: Garantizar la participación activa de las organizaciones sindicales en los procesos de regularización laboral como factor de éxito garantiza que los trabajadores tengan una voz en la toma de decisiones laborales y promueve la implementación de políticas laborales más justas.</p>

Las estrategias propuestas permiten reducir la precariedad laboral, fortalecer los derechos laborales, incrementar la transparencia y responsabilidad, mejorar la eficiencia y eficacia, incrementar la participación y representación sindical, mejorar la calidad de los servicios públicos, y aumentar la confianza y legitimidad en la gestión de los recursos públicos. Además, estas estrategias permitirán establecer límites claros y transparentes al uso de contratos ocasionales, proteger el ejercicio del derecho a la huelga, regular el derecho a la negociación colectiva, implementar programas de regularización laboral, fortalecer la institucionalidad, y promover el diálogo social y participación. La implementación de estas estrategias posibilita una mayor estabilidad laboral, protección de los derechos laborales, transparencia y accountability, eficiencia y eficacia, participación y representación sindical, calidad de los servicios públicos, y confianza y legitimidad en la gestión de los recursos públicos.

CONCLUSIONES

El estudio evidencia que el uso indiscriminado de contratos ocasionales en el sector público ecuatoriano vulnera el derecho fundamental al trabajo digno y estable, consagrado en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos. La falta de acceso a nombramientos permanentes y la renovación sucesiva de contratos temporales impiden que los servidores públicos contratados ocasionalmente disfruten de

la estabilidad laboral y la protección contra el despido arbitrario, perpetuando su precariedad y limitando su desarrollo personal y familiar.

Se revela que la precariedad laboral es un problema estructural en el sector público ecuatoriano, donde un segmento significativo de la población trabajadora se encuentra en una situación de inestabilidad e incertidumbre, sin poder planificar su futuro ni acceder a los mismos derechos y beneficios que los servidores públicos con nombramientos permanentes. Esta situación genera desigualdad de oportunidades y vulnera principios constitucionales como la igualdad y la no discriminación.

El análisis normativo muestra una desconexión entre la LOSEP y la Constitución de la República, ya que la legislación laboral únicamente garantiza los derechos de los servidores públicos con nombramientos permanentes o de período fijo, excluyendo a quienes son contratados de manera ocasional. Esto genera una brecha en la protección de los derechos de un segmento importante de trabajadores del sector público.

Para abordar esta problemática, el estudio propone la implementación de reformas legales integrales que establezcan límites claros al uso de contratos ocasionales, regulen mecanismos transparentes de concursos de méritos y oposición, y fortalezcan los derechos colectivos de los trabajadores. Asimismo, se plantea la adopción de políticas públicas que promuevan la regularización masiva de servidores ocasionales y el fortalecimiento institucional a través de estudios técnicos, capacitación y mecanismos de control.

Se destaca la necesidad de promover el diálogo social y la participación activa de los representantes de los trabajadores en la búsqueda de soluciones consensuadas. Esto permitirá abordar la problemática desde una perspectiva colaborativa y garantizar que las voces de los actores involucrados, incluyendo servidores públicos, expertos laborales y organizaciones sindicales, sean escuchadas y consideradas en el diseño e implementación de las estrategias.

REFERENCIAS

1. Abad, E. (2016). El derecho a la estabilidad de los servidores públicos con contrato ocasional [Proyecto de Investigación previo a la obtención del título de Abogada, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Unidad Académica Escuela De Jurisprudencia]. <https://repositorio.puce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/29379edc-e95b-49c8-91b9-63da87ab0ec7/content>
2. Argudo, L. (2021). Transacciones y Justificación de la Precarización laboral de empleadores en el constitucionalismo ecuatoriano. *Revista Científica FIPCAEC (Fomento de La Investigación y Publicación Científico-Técnica Multidisciplinaria)*. ISSN: 2588-090X. Polo de Capacitación, Investigación y Publicación (POCAIP), 6(3), 621-651. <https://fipcaec.com/index.php/fipcaec/article/view/418>
3. Ecuador. Asamblea Nacional. (2009). Ley De Seguridad Publica y Del Estado. Registro Oficial Suplemento 35 de 28-sep.-2009. Gobierno del Ecuador.
4. Barbosa, J. (2013). Revisión y análisis documental para estado del arte: una propuesta metodológica desde el contexto de la sistematización de experiencias educativas. *Investigación Bibliotecológica*, 27(61), 83-105. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-358X2013000300005&script=sci_abstract&tlng=pt
5. Bósquez, J. (2023). Capacitación para el aprendizaje efectivo de los derechos laborales de trabajadores bajo contratos ocasionales y nombramientos provisionales. *Conrado*, 19(94), 41-50. http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S1990-86442023000500041&script=sci_abstract
6. Ecuador. Asamblea Nacional. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Decreto Legislativo 0 Registro Oficial 449. Gobierno del Ecuador.
7. Gaviláñez, A. (2018). El contrato de prestación de servicios ocasionales y el principio de estabilidad laboral en el sector público. [Trabajo de graduación previo a la obtención del Título de Abogada de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador, Universidad Técnica de Ambato, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Carrera de Derecho]. <https://repositorio.uta.edu.ec/bitstream/123456789/27466/1/FJCS-DE-1959.pdf>
8. Guaman, A. (2022). Del derecho al trabajo digno al régimen laboral neoliberal: captura estatal y autoritarismo en el Ecuador contemporáneo. *Revista latinoamericana de derecho social*, 35, 211-238. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-46702022000200211&script=sci_arttext
9. H. CONGRESO NACIONAL. (2005). CÓDIGO DEL TRABAJO. Registro Oficial Suplemento 167 de 16-dic.-2005. Gobierno del Ecuador.

10. Luo, Z. (2022). Combination of research questions and methods: A new measurement of scientific novelty. *Journal of Informetrics*, 16(2), 101282. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1751157722000347>

11. Maldonado, A. (2022). Los contratos ocasionales de prestación de servicios y la precarización de los derechos de los trabajadores [Trabajo de Titulación para optar al título de Abogado de los tribunales y Juzgados de la República del Ecuador, Universidad Ncional de Chimborazo, Facultad De Ciencias Políticas y Administrativas, Carrera De Derecho]. <http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/9999>

12. Orozco, J. (2018). El Marco Metodológico en la investigación cualitativa. Experiencia de un trabajo de tesis doctoral. *Revista Científica de FAREM-Esteli*, 7(27), 25-37. <https://revistas.unan.edu.ni/index.php/Cientifica/article/view/2256>

13. Velaña, B. (2019). La afectación del derecho al trabajo de los servidores públicos ocasionado por los contratos ocasionales en el Ecuador. *Boletín de Coyuntura*, 22, 20-23. <https://revistas.uta.edu.ec/erevista/index.php/bcoyu/article/view/720>

FINANCIACIÓN

Los autores no recibieron financiación para el desarrollo de la presente investigación.

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses.

CONTRIBUCIÓN DE AUTORÍA

Conceptualización: Loren Francisco Bustamante Moran.

Análisis formal: Loren Francisco Bustamante Moran.

Investigación: Loren Francisco Bustamante Moran.

Redacción - borrador original: Loren Francisco Bustamante Moran.

Redacción - revisión y edición: Loren Francisco Bustamante Moran.