

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2005-2007

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA

EL SERVICIO CIVIL EN ECUADOR:
INNOVACIÓN Y REFORMA DE LA BUROCRACIA EN EL PERÍODO 2003-2008

PABLO RICARDO COSTA SOSA

SEPTIEMBRE 2010

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2005-2007**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA**

**EL SERVICIO CIVIL EN ECUADOR:
INNOVACIÓN Y REFORMA DE LA BUROCRACIA EN EL PERÍODO 2003-2008**

PABLO RICARDO COSTA SOSA

**ASESOR DE TESIS: DR. JUAN PONCE
LECTORES/AS: MTRO. RAMIRO VITERI
MTRO. EDGAR IBARRA**

SEPTIEMBRE 2010

A MIS HIJOS MARTINA Y JULIÁN EMILIANO

**Y DE MANERA ESPECIAL A MI ESPOSA GABRIELA,
QUIEN CON SU VALIOSO APOYO HA CONTRIBUIDO A LA
CULMINACIÓN DE ESTE TRABAJO**

A MI MADRE MARÍA SOSA

A MIS HERMANAS, SOBRINOS Y CUÑADOS

A MI FAMILIA

AGRADECIMIENTOS

La presente investigación se basa en la experiencia académica y profesional resultado de la colaboración en diferentes instituciones de enseñanza y administración pública, pero también es el resultado de la invaluable conducción y apoyo del Dr. Juan Ponce a quien agradezco de manera especial, sus acertadas observaciones que encaminaron mi labor académica.

Asimismo quiero agradecer al Mtro. Ramiro Viteri y Mtro. Edgar Ibarra quienes con sus valiosas aportaciones enriquecieron y ayudaron en gran medida a la culminación y mejora de la calidad del trabajo.

A todos aquellos amigos que participaron con sus comentarios y análisis, y que fueron un sustento fundamental para el esclarecimiento de ciertas ideas, en especial al Dr. Marcelo Jaramillo y Mtro. Héctor Rodríguez, que desde una visión académica y desde su experiencia, han contribuido con este trabajo.

Mi agradecimiento a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador en especial a su Director el Dr. Adrián Bonilla, también al Dr. Simón Pachano, Coordinador del Área de Estudios Políticos y al profesor Dr. Carlos de la Torre.

A mis profesores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales quienes con sus enseñanzas contribuyeron al fortalecimiento de mi formación académica, así como al apoyo administrativo que me brindaron Ma. del Carmen Ulcuango, Adriana Mora y Edwin Vallejo.

A mis amigos y compañeros de la Maestría en Ciencia Política por los momentos y experiencias compartidas.

A todos, GRACIAS....

CONTENIDO

CONTENIDO	v
TABLAS	vi
RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:	8
DE LA BUROCRACIA TRADICIONAL A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	
EVOLUCIÓN DEL MODELO BUROCRÁTICO.....	9
MODELOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	12
<i>El Modelo de Administración Burocrática.....</i>	<i>13</i>
<i>El Clientelismo-Burocrático.....</i>	<i>17</i>
<i>La Nueva Gestión Pública.....</i>	<i>19</i>
REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE LA NGP EN AMÉRICA LATINA.....	25
CONSIDERACIONES FINALES.....	33
CAPÍTULO 2: DEFINIENDO EL SERVICIO CIVIL Y	
SU EVOLUCIÓN EN AMERICA LATINA.....	34
CONCEPTOS BÁSICOS DE SERVICIO CIVIL.....	35
<i>Antecedentes del Servicio Civil</i>	<i>39</i>
Sistema Integral de Servicio Civil.....	42
Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil.....	46
<i>Subsistema de Planificación de Recursos Humanos.....</i>	<i>49</i>
<i>Subsistema de Organización del Trabajo.....</i>	<i>50</i>
<i>Subsistema de Gestión del Empleo</i>	<i>50</i>
<i>Subsistema de Gestión del Rendimiento.....</i>	<i>52</i>
<i>Subsistema de Gestión de la Compensación</i>	<i>53</i>
<i>Subsistema de Gestión del Desarrollo.....</i>	<i>55</i>
EVOLUCIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA.....	56
<i>Caracterización de las burocracias latinoamericanas y Ecuador.....</i>	<i>58</i>
CONSIDERACIONES FINALES.....	64
CAPÍTULO 3. EL SERVICIO CIVIL EN ECUADOR	65
ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL EN ECUADOR	66
SECRETARÍA NACIONAL TÉCNICA DE DESARROLLO HUMANO	
Y REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO (SENRES).....	72
DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.....	75
LEY ORGÁNICA DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA	77
SISTEMA INTEGRADO DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS DEL SERVICIO CIVIL.....	79
<i>Subsistema de Planificación de Recursos Humanos.....</i>	<i>81</i>
<i>Subsistema de Clasificación de Puestos (Organización del Trabajo).....</i>	<i>82</i>
<i>Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal (Gestión de Empleo).....</i>	<i>87</i>
<i>Subsistema de Capacitación y Desarrollo Profesional (Gestión de Desarrollo y Compensaciones).....</i>	<i>92</i>
<i>Subsistema de Evaluación del desempeño (Gestión de Rendimiento).....</i>	<i>95</i>
OTROS ASPECTOS RELEVANTES.....	97

CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES	98
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	106
ANEXOS	
Anexo 1. Reformas a los sistemas de servicio civil	
Anexo 2. El nivel de burocracia en Ecuador	
Anexo 3. Normatividad de la gestión de recursos humanos	
Anexo 4. Resoluciones emitidas por SENRES 2007 – 2009	
Anexo 5. Formulario SENRES-EVAL-01	
Anexo 6. Estructura Organizacional de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	

TABLAS Y GRÁFICO

Tabla 1. Comportamiento del Nivel de Empleados del Gobierno Central (Periodo 1992-1995)	68
Tabla 2. Comportamiento del Nivel de Empleados del Gobierno Central (Periodo 1999-2008)	71
Tabla 3. Composición de los funcionarios públicos por sectores 2008	83
Tabla 4. SENRES Escala Salarial Grado 20 S	85
Tabla 5. Estructura del nivel jerárquico superior SENPLADES	87
Tabla 6. Estructura de puestos de libre nombramiento y remoción SENPLADES	87
Gráfico 1. Contratos por tipo Enero/ Diciembre 2008	91

RESUMEN

En los últimos años, el mejoramiento de la administración pública y su gestión, ha sido uno de los objetivos esenciales de varios países a nivel mundial. Para tal propósito los gobiernos han ido gestando nuevos

os cambios organizacionales pasando de enfoque burocrático a uno más flexible que contempla principios como: la gestión por resultados, la flexibilización de procesos, mayor autonomía gerencial, competitividad, productividad y transparencia. Estas transformaciones se denominarían modelo de Nueva Gestión Pública (NGP).

En Ecuador se buscó implementar éstos cambios bajo la promulgación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA) en el 2003. Esta investigación se desplegó con el propósito de establecer en qué situación se encuentra el sistema de servicio civil ecuatoriano, las innovaciones estructurales que ha tenido y su capacidad para enfrentar un proceso de reforma administrativa, relacionada con los principios de la nueva gestión pública.

Para éste análisis se abordó los aspectos normativos de servicio civil en Ecuador, enmarcándolos desde una visión que tiene como referencia central la seguridad jurídica, que se dirige a demostrar que la efectividad del servicio civil y su profesionalización, dependen de una estrategia amplia de la administración pública, respaldada por un marco legal claro. En este sentido la presente investigación es un estudio que contribuye de manera teórica y metodológica para conocer la situación actual y las perspectivas de fortalecimiento del sistema de servicio civil del Ecuador. Los métodos y técnicas empleados para llevar a cabo este estudio fueron diversos, tal es así que la investigación bibliográfica documental, el análisis de contenido, la observación participante y las entrevistas en profundidad semiestructuradas, ayudaron en gran medida para adquirir información. De igual manera el estudio realizado en la SENRES y SENPLADES, complementaron el panorama de esta investigación.

En el caso de Ecuador falta consolidar uno de los elementos fundamentales que viabilicen la implementación de esta nueva forma de gestión, los recursos humanos, en particular los cambios relacionados con la implementación del servicio civil. En otras palabras, ante la falta de una estrategia coherente en cuanto a la gestión de recursos humanos por parte del organismo rector, se ha estructurado un sistema de servicio civil que posee una institucionalidad incongruente y que no contribuye a una reforma integral de la administración pública y su gestión.

INTRODUCCIÓN

En el transcurso de los últimos años, varios países han desarrollado reformas en sus modelos de organización, buscando incrementar la eficiencia de las administraciones públicas que se habían vuelto sumamente rígidas y burocráticas. Estas transformaciones tuvieron su inspiración en los cambios organizacionales del sector privado y por tal motivo se denominarían modelo de nueva gestión pública. Los gobiernos procuraban dar mayor eficacia y eficiencia a sus administraciones, mediante principios como: la gestión por resultados, la flexibilización de procesos, mayor autonomía gerencial, competitividad, productividad y transparencia.

A partir de ello, la gestión del recurso humano resultaba crucial en el reforzamiento de las capacidades estatales (CLAD, 1998: 1) y en la reestructuración de la gestión pública. De ahí que una de las propuestas más importantes dentro de la reforma administrativa era, la consolidación de una administración pública basada en los méritos de sus funcionarios, en la imparcialidad y estabilidad institucional. En este sentido una burocracia o servicio civil profesional era y es indispensable, para transparentar los procesos así como cuantificar resultados concretos.

Los países de América Latina moldearon sus principales reformas administrativas para el sector público, bajo las premisas de la NGP (Nueva Gestión Pública), en cuanto a la gestión de los recursos humanos. En el caso del Ecuador, la promulgación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA) en 2003, fue el primer intento por avanzar en la consolidación de un sistema de servicio civil inspirado en la nueva gestión pública, buscando implementar procesos que brindaran mayor flexibilidad, autonomía y competitividad a la administración pública. Sin embargo, en la práctica los avances no han sido del todo positivos, lo que no ha permitido el desarrollo de un sistema de gestión de recursos humanos integral, debido principalmente a la alta fragmentación normativa y la ausencia de una estrategia coherente.

En consecuencia la siguiente investigación, trata sobre los aspectos normativos del servicio civil en Ecuador, abordándolos desde una visión que tiene como referencia central la seguridad jurídica, que proporciona el marco de certidumbre que requieren las actividades públicas.

La seguridad jurídica se dirige a demostrar que la efectividad del servicio civil y su profesionalización, dependen de una estrategia amplia de la administración pública, respaldada por un marco legal claro así como la aplicación de reglas específicas. En el caso que se estudia se puede constatar la existencia de una normatividad tan dispersa y poco congruente, respecto del manejo de recursos humanos, pues se han integrado en un solo cuerpo legal, principios conceptuales tan contradictorios como los modelos conceptuales que los sustentan, estabilidad vs. flexibilización laboral, concentración vs. autonomía; procesos vs. resultados; estas incoherencias por parte del organismo rector de recursos humanos, más la falta de una administración adecuada, han imposibilitado una verdadera reforma estructural e integral del sistema del servicio civil.

La escasa literatura existente sobre el tema resalta también, la necesidad de estudiar a detalle las capacidades de la burocracia estatal. En el caso específico del Ecuador, esto se vuelve esencialmente importante al comprobar que no existen datos, ni estudios empíricos actuales que puedan dar cuenta del estado y el análisis de la situación en cuanto a la gestión de los recursos humanos en el sector público. Debido a la falta de información, este documento tiene la finalidad de contribuir a la comprensión del papel, desempeño e impactos del aparato administrativo y productivo del Estado en la gestión pública.

Esta investigación se sustenta en el estudio de la literatura referida a la burocracia y el nuevo paradigma de gerencia, dando una visión general de ambos modelos. La idea es establecer en qué situación se encuentra el sistema de servicio civil ecuatoriano y su capacidad para enfrentar un proceso de reforma administrativa, relacionada con los principios de la nueva gestión pública. La pregunta que surge aquí es: ¿Qué clase de cambios estructurales se han buscado con las reformas al sistema de servicio civil en el

Ecuador? Dentro de esta situación, se encuentra implícito el examen de las perspectivas de mejoramiento de la gestión, para el fortalecimiento de la administración pública.

Algunos de los principales resultados que se han obtenido de este análisis dan, cuenta de varios problemas. Por una parte, ante la falta de una estrategia coherente respecto a la gestión de recursos humanos por parte del organismo rector, se ha estructurado un sistema de servicio civil que posee una institucionalidad incongruente y que permite las excepciones de manera recurrente (contratación directa, número ilimitado de contratación ocasional, evaluaciones subjetivas, contrato de consultorías con pagos excesivos, etc.). Esta falta de direccionamiento estratégico y visión integral ha dado paso a la modificación parcial de reglamentaciones y normativas específicas sobre el servicio civil; lo que tiene como consecuencia que la regulación de los funcionarios públicos sea meramente punitiva y bajo el esquema tradicional de administración de recursos humanos, sin involucrarse en el mejoramiento de las capacidades y servicios que brindan los mismos. Por último, otro de los efectos que tiene consigo la incongruencia normativa, es la creación de burocracias paralelas dentro de las entidades públicas, que poco aportan para la construcción de una institucionalidad que de consistencia a políticas públicas de largo aliento.

En este trabajo investigativo se parte de lo general a lo específico. Retoma enfoques teóricos para desembocar en el análisis empírico de algunos fenómenos y sus principales consecuencias. En el Capítulo 1, se exponen las perspectivas teóricas para la definición y análisis del sistema de gestión de recursos dentro de la administración pública, haciendo mención de algunos aspectos relacionados con el servicio civil. Esta conceptualización de paradigmas de gestión pública, permitió definir algunas dimensiones significativas en el cambio y bajo que parámetros se han establecido marcos normativos, dentro de los cuales se desenvuelven los funcionarios públicos. Por una parte tenemos una corriente teórica consolidada bajo el trabajo estructural de Weber, y por otra parte, se incorporan elementos innovadores de un cuerpo de literatura reciente que se ha denominado Nueva Gerencia Pública. En el Capítulo 2, se establecen las definiciones conceptuales del servicio civil desde un enfoque institucionalista, se hace un breve resumen de sus principales

antecedentes y se establece la especificación metodológica del servicio civil, a partir del análisis de desagregación de los subsistemas; por último, se hace un breve recuento de la situación actual de los sistemas de servicio civil latinoamericanos y se describe la caracterización de las burocracias en la región. El Capítulo 3, se trata de confrontar las principales decisiones institucionales adoptadas en Ecuador, que derivaron en la conformación del Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos del Servicio Civil. El análisis se centra en la gestión de los cinco subsistemas que lo conforman: 1).- Subsistema de Planificación de Recursos Humanos, 2).- Subsistema de Clasificación de Puestos (Organización del Trabajo), 3).- Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal (Gestión de Empleo), 4).- Subsistema de Capacitación y Desarrollo Profesional (Gestión de Desarrollo y Compensaciones), 5).- Subsistema de Evaluación del Desempeño (Gestión de Rendimiento). Por último, en el Capítulo 4 de conclusiones generales, se resume los principales descubrimientos de la investigación.

De esta forma, la presente investigación es un estudio del caso, que contribuye de manera teórica y metodológica para conocer la situación actual y las perspectivas de fortalecimiento del sistema de servicio civil del Ecuador. Además, se trata de un aporte empírico a la historia de la administración pública en el país. Para ello, el período considerado será 2003-2008, años en que se formula y casi deroga la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Más allá de las limitaciones con que se puede encontrar la trayectoria de esta investigación, también se intenta verificar las tendencias generales y referenciales asociadas con el modelo integrado de gestión de recursos humanos, propuesto por Longo (2002, 2004). Este modelo permite analizar la gestión de recursos humanos, verificando la consistencia interna de los distintos subsistemas, así como su alineamiento con los objetivos estratégicos de la organización. En este sentido, se establecen tres ámbitos de investigación: 1) la organización administrativa y los mecanismos de delegación del poder en la burocracia estatal; 2) las perspectivas de fortalecimiento del sistema de servicio civil, partiendo de los principios en la toma de decisiones con la promulgación de la LOSCCA; 3) la consistencia jurídica y marco normativo, donde se desenvuelven los funcionarios públicos en el Ecuador. Cada uno de

estos temas será analizado con un enfoque interdisciplinario; desde las ciencias sociales y políticas, en estrecha articulación con los postulados y principios del derecho.

Los paradigmas metodológicos de esta investigación son cualitativos y cuantitativos. Entre los métodos y técnicas que se emplearon están: la investigación bibliográfica documental, el análisis de contenido, la observación participante y las entrevistas en profundidad semiestructuradas. Como se ha señalado para el análisis del contenido, se retoma el modelo del diagnóstico para el análisis de recursos humanos que propone Longo (2002), con respecto a la revisión de la planificación de los recursos humanos, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de las compensaciones, la gestión del desarrollo, y la gestión de las relaciones humanas y sociales. Este modelo de análisis es un instrumento idóneo, para tratar de sistematizar los elementos involucrados en la gestión de recursos humanos del sector público.

Las entrevistas en profundidad semiestructuradas, se realizaron a los funcionarios públicos representantes de la institución, encargada de gestionar el sistema de administración de recursos humanos de la Secretaria Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES). El propósito de estas entrevistas con el personal público fue, indagar sobre la organización administrativa y también sobre la base legal que se ha implementado en torno a la gestión de recursos humanos del sector público.

Igualmente, es ineludible y sustancial articular las percepciones e ideas de los funcionarios responsables de la gestión de recursos humanos, respecto a la forma en que se ha venido consolidando o no este aspecto, dentro del sistema de servicio civil en el país. Esto permitió establecer directa y personalmente relaciones con funcionarios públicos para la identificación de los nudos críticos en todo el proceso. Esta indagación también es parte de una investigación bibliográfica documental, que ha permitido el análisis de nociones teóricas y conceptuales sobre la administración pública y el servicio civil. La inclusión de

datos obtenidos de SENPLADES nos permite complementar la información sobre el sistema de servicio civil. Sin embargo, uno de los principales problemas con los que se enfrentó la presente investigación fue, la falta de información, así como no contar con un registro detallado de recursos humanos de esta institución, desde el 2005 hasta el 2007.

CAPÍTULO 1.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DE LA BUROCRACIA TRADICIONAL A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La administración pública constituye la actividad del Estado que está orientada a producir las condiciones y capacidades de desarrollo que, faciliten la perpetuación de la sociedad y los elementos que la constituyen (Guerrero, 1982). La misma es una forma de organización estatal que está compuesta por personal especializado y cuenta con diferentes medios para efectuar la toma de decisiones del gobierno. Su principal función es ser el enlace entre la ciudadanía y el gobierno.

La administración pública está relacionada con el qué y el cómo del gobierno. El qué es el objeto; el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El cómo son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo a los cuales se llevan a cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración (Dimock, 1947: 31).

En este capítulo se expondrán las perspectivas teóricas para la definición y análisis del sistema de gestión de recursos dentro de la administración pública, haciendo mención de algunos aspectos relacionados con el servicio civil. Esta conceptualización de paradigmas de gestión pública, nos permitirá definir algunas dimensiones significativas para entender, bajo que parámetros se han establecido marcos normativos dentro de los cuales se desenvuelven los funcionarios públicos. Por una parte tenemos una corriente teórica consolidada bajo el trabajo pionero de Weber y por otra se incorporan algunos elementos innovadores de un cuerpo de literatura reciente, que se ha denominado Nueva Gerencia Pública.

EVOLUCIÓN DEL MODELO BUROCRÁTICO

Tradicionalmente la administración pública estuvo cimentada en estructuras altamente jerarquizadas y poco flexibles, que dieron lugar al desarrollo de una burocracia grande y concentradora de poder, amparada en el control normativo de los procesos y la poca rendición de cuentas a la ciudadanía. Dentro de este modelo administrativo tradicional, la gestión pública se orientaba a imponer restricciones normativas, que limitaban el rol de la burocracia sobre cualquier tipo de decisión política. Bajo este modelo los servicios civiles se destacaron por operar bajo principios rígidos de estabilidad, poca movilidad y un control normativo *ex post*, aunque bajo criterios meritocráticos de ingreso (Pardo, 2004: 29). Esto se tradujo en aparatos administrativos lentos y que poco respondían a las necesidades crecientes de sociedades complejas.

Durante los últimos años de la década de los 70's y principio de los 80's, los países desarrollados enfrentaron enormes crisis fiscales, las cuales fueron atribuidas a la administración pública tradicional, por permitir un desmedido gasto gubernamental y la intromisión en la economía. Esta década desencadenó un fuerte cuestionamiento a la viabilidad de los Estados de Bienestar, en especial las reformas se dirigieron a la reducción del tamaño del Estado y recorte de personal (Pardo, 2004: 30). Lejos quedó la etapa de crecimiento y optimismo que caracterizó a los años cincuenta y sesenta, surge entonces una corriente "reformista y crítica" del Estado burocrático, países como Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos fueron pioneros en la implementación de reformas posburocráticas, tendientes a reducir el tamaño del Estado y mejorar su eficiencia.

En el caso de Estados Unidos, bajo una posición conservadora y de la mano del partido republicano, Ronald Reagan gana las elecciones presidenciales en 1982 gracias a una composición neoliberal de tendencias teóricas para su programa político y la fuerte

desconfianza de la opinión pública hacia el Estado. En sus promesas de campaña¹, Reagan supo aprovechar la presión que ejercía la crisis fiscal sobre el gasto gubernamental en servicios públicos y prometió reducir el déficit a cualquier costo, ofertas que administraciones anteriores no habían tomado en cuenta al tratar de erradicar la pobreza, reducir el crimen urbano y elevar estándares educativos. El mandatario estadounidense empleó preceptos de la teoría de la elección pública y el monetarismo, conceptualizaciones avanzadas para la época.

La corriente ideológica propuesta por Reagan, parte del diagnóstico estructural de los problemas del sector público: 1) El pluralismo genera coaliciones entre grupos de interés y el Estado, fenómeno que aumentaría el gasto. 2) Los burócratas no son individuos interesados en el bienestar público, sino que son sujetos racionales maximizadores del presupuesto². 3) Debido a su condición monopólica, la burocracia presenta ineficiencias en los costos de producción (X^3). 4) El aumento en el gasto del gobierno es una amenaza para la libertad del individuo. 5) Esto sabotea el "espíritu emprendedor de autosuficiencia". 6) En estos términos, no se pensaba que la búsqueda de igualdad y justicia social fuera una función legítima del gobierno. 7) Y finalmente, el crecimiento del sector público pondría en riesgo el del privado. (Pollitt, Christopher, 1993) A partir de estos preceptos, sus propuestas apuntaban a incrementar la eficiencia del sector público a través de la reducción de impuestos y de recortes presupuestarios.

Estas propuestas que en teoría apuntaban a reducir la alta inflación y el déficit fiscal, inclinaron al electorado y a la balanza política hacia la reforma crítica de la administración pública. Este nuevo modelo de administración también se aplicó a países

¹ La iniciativa más reconocida es la Grace Commission de 1982, comisión presidencial encargada por Reagan cuyo objetivo principal era identificar las ineficiencias y desperdicios de la burocracia y presentar recomendaciones para combatir sus causas, dicha comisión era encabezada por J.Peter Grace.

² Niskanen (1975) afirma que mientras los políticos buscan maximizar la cantidad de votos, los burócratas persiguen la maximización del presupuesto que se les asigna. A pesar de que este argumento simplifica en gran medida la racionalidad de los actores estatales, creo que ejemplifica bien los diversos intereses que pueden existir dentro del gobierno.

³ David L. Weimer y Aidan R. Vining (1989) señalan que al no tener que competir con otros proveedores, las burocracias no realizan sus labores de la forma más eficiente posible. Las pérdidas que estas conductas ineficientes generan son llamadas ineficiencias de X, es decir, del eje que representa los costos de producción.

como Suecia y Nueva Zelanda. En el caso del primero, el Estado de Bienestar por excelencia, se generaron críticas al excesivo gasto de la administración pública. En 1976, cuando el Partido Socialdemócrata Sueco (SAP)⁴ salió del gobierno, sus integrantes llegaron a la conclusión que la vinculación existente entre el partido y la burocracia eran las causas por las cuales habían perdido legitimidad. El sector público, que tradicionalmente había sido la solución universal a todas las dificultades del país, se había convertido en un problema aún más grande que el déficit. A pesar de ello, antes de su salida del gobierno, el Partido Socialdemócrata Sueco había propuesto replantear el tamaño y la estructura del sector público. Lo que cambió cuando regresaron al gobierno en 1982. Para entonces, la necesidad de reforma era inaplazable, el SAP comprendió que la única forma de seguir proyectándose a futuro era desvincularse de la estructura burocrática (Pierre, 1993: 391).

En el caso de Nueva Zelanda, el gobierno laborista electo en 1984 se encontró con una economía altamente regulada, con subsidios para empresas y agricultores, un déficit de 9% del PIB y una deuda pública equivalente al 60%. Los departamentos del gobierno eran considerados exagerados, ineficientes y mal administrados. La dotación de los servicios públicos era de una calidad muy deficiente: "Los departamentos habitualmente excedían sus presupuestos, el capital no ejercido era gastado apresuradamente al fin de año y la contabilidad se ajustaba para aparentar un buen desempeño" (Malcolm y Dale, 1998). Por lo tanto, las reformas⁵ se enfocaban en crear incentivos, tanto negativos como positivos, para fortalecer la gestión de los administradores del sector público y otorgarles mayor responsabilidad.

Pero estos inconvenientes que causaban una administración burocrática tradicional y el endeudamiento público, no fueron solo en los países desarrollados. Los países latinoamericanos enfrentaron del mismo modo condiciones similares en ese espacio de

⁴ Esto es un planteamiento que se fundamentará más adelante a partir de un análisis de un sistema computacional que tiene las mismas siglas y que no deberá ser confundido con el Partido Socialdemócrata Sueco.

⁵ Las principales reformas institucionales en el sector público fueron: *State- Owner Enterprises Act 1986*, *State Sector Act 1988*, *Public Finance Act 1989* y *Fiscal Responsibility Act 1994*

tiempo, la situación económica predominante brindó un atractivo político a las críticas hacia la administración pública (Pollitt, 1993), el Estado pasó de ser un Estado intervencionista a un Estado mínimo, que limitó su rol y funciones a la regulación y control de los mercados. Los gobiernos de América Latina, tanto conservadores como socialdemócratas, se inclinaron por promover reformas estatales, que facilitaron los procesos de liberalización económica, reduciendo además la capacidad estatal para satisfacer necesidades sociales básicas.

MODELOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para evaluar el tipo de reforma, se propone la definición de modelos ideales de administración pública. Sobre los modelos ideales Luis F. Aguilar (1989) dice que "son selectivos "utópicos" de las representaciones empíricas, que organizan sistemáticamente los aspectos seleccionados en un concepto ideológico de acción racional, persiguen el cumplimiento cabal del requisito de no contradicción y univocidad; son medios heurísticos con el fin de posibilitar la definición comprensiva de sucesos particulares concretos". Derivado de lo anterior se presentan modelos ideales (modelo tradicional de administración, modelo clientelismo-burocrático y modelo de la Nueva Gerencia Pública) que consideran tres elementos en cada uno de ellos. Estos elementos se describen a continuación y provienen de los postulados de McCourt y Minogue (2001: 226-231).⁶

1. **Prioridad** (*focus*): Busca establecer a que variable o a que parte de los procesos se dará mayor importancia en el modelo administrativo.
2. **Principales Características:** Como punto de partida se tomará en cuenta las prácticas observadas en diversos países, durante un periodo no menor al de 10 años. Las mismas que permitirán apreciar el grado en que la reforma se aproxima a

⁶ Se toman los preceptos de McCourt y Minogue (2001: 226-231) en el empleo de una matriz, considerando tres opciones de reforma para administradores públicos. Estas alternativas son: modelo tradicional, modelo de Estado minimalista y modelo de Nueva Gerencia Pública. Además, se toman en cuenta variables como el desempeño, capacidad necesaria, integridad, neutralidad política, dependencia en fuentes de fondos externas y capacidad de emulación.

los diferentes modelos planteados. No obstante, no corresponderán en específico a la experiencia de ningún Estado en particular como se señaló anteriormente.

3. **Desempeño:** En esta sección se hará hincapié en los elementos que cada modelo administrativo prioriza (p. ej. eficiencia, eficacia, control de costos, seguimiento de reglas, etc.) y las evidencias sobre sus resultados.

El Modelo de Administración Burocrática

Este modelo de administración pública burocrático, surge a principios del siglo XX⁷ y es comúnmente conocido como modelo "weberiano", debido al tipo ideal de dominación legal-racional que el sociólogo alemán propuso. Es así que por este tiempo Weber define el tipo ideal de burocracia, que puede ser resumido a continuación por el siguiente listado que es una cita textual de *Economía y Sociedad*, donde:

“La totalidad del cuadro administrativo se compone, en el tipo más puro, de *funcionarios individuales* (...) los cuales son:

1. Personalmente libres, se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo.
2. En jerarquía "administrativa rigurosa.
3. Con competencias rigurosamente fijadas.
4. En virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de la libre selección.
5. Con calificación profesional que fundamenta su nombramiento -en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación.
6. Son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión y son revocables siempre a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias (particularmente en los establecimientos privados) pueden también ser revocados por parte del que manda; su retribución está guardada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo y en general, según el principio de decoro estamental.
7. Ejercen el cargo como su única o principal profesión,
8. Tienen ante sí una "carrera", o "perspectiva" de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores.
9. Trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin

⁷ Lynn (2001: 144-160) cuestiona las prácticas que comúnmente son imputadas al paradigma burocrático: “A careful reading of the literature reveals, however, that bureaucratic paradigm is, at best, a caricature, at worst, a demonstrable distortion of traditional thought that exhibited far more respect for law, politics, citizens, and values, than new, customer-oriented managerialism and its variants”. Con esta advertencia y partiendo del hecho de la construcción en esta investigación de tipos ideales, no se trata de describir la realidad ni características que comúnmente son atribuidas al modelo weberiano.

apropiación del cargo. Y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa" (Weber, 1984: 176).

El estudio de este listado permite no perder de vista, las significativas diferencias existentes entre el tipo ideal imaginado por Weber y los sistemas que fueron sujetos de crítica durante la década de 1980. Varios son los aportes que se brindaron, entre los cuales destacan: la administración científica, en lo que a la estandarización de labores se refiere, la separación entre administración y política, y también la teoría de las relaciones humanas, que buscó motivar a los trabajadores para que realicen de mejor forma su trabajo (Minogue, 2001a: 4)

Estas reformas burocráticas (Barzelay, 1998) pretendían terminar con la politización de la administración pública y con cualquier intromisión de los poderes fácticos, como factores negativos para la propia administración. Sus principios eran la honestidad, eficiencia y el trabajo meritocrático remunerado. Durante largo tiempo, el modelo burocrático o tradicional de administración fue considerado, la mejor opción posible, aún en naciones con sistemas políticos y económicos muy diferentes⁸. Tal es así que este modelo tuvo gran acogida y llegó a consolidarse durante la primera mitad del siglo XX, al hacer énfasis en seguir las reglas, es decir, dando prioridad al procedimiento para obtener los productos o servicios (insumos) que ofrece el Estado.

Minogue (2001^a) actualiza e incorpora algunas características y prácticas que se han ido desarrollando posteriormente, así delimita al modelo burocrático como:

1. "Deberá existir una clara separación entre la política y la administración pública y, por lo tanto, los políticos y los administradores deberán desempeñar papeles distintos;
2. La administración deberá ser continua, predecible y operará con base en leyes escritas;
3. Los administradores deberán ser contratados con base en su perfil y calificaciones y deberán ser profesionales entrenados;

⁸ Aunque los niveles de participación estatal variaron mucho de acuerdo al país, el sistema de administración pública fue muy parecido en el Estado benefactor occidental, el Estado desarrollista latinoamericano o los Estados comunistas de Europa del este (Minogue, 2001a: 4).

4. La organización deberá reflejar una división funcional del trabajo y una organización jerárquica de las cargas y las personas;
5. Los recursos pertenecerán a la organización y no a los individuos que trabajan en ella;
6. La motivación principal será un sentido del deber, del interés público, que triunfará sobre intereses privados y organizacionales” (Minogue, 2001b: 21).

Uno de los principales postulados de este modelo es la diferencia marcada entre las principales esferas del gobierno y la administración, ya que la administración pública se basa en principios jerárquicos de control y le otorga mínima o nula capacidad a la burocracia para tomar decisiones. Derivado de esto, las directrices de los servicios civiles en el paradigma tradicional son: orden, racionalidad, administración impersonal y rendición de cuentas políticas, tomando en consideración principalmente la estructura formal. (Lynn, 1999: 184) Este tipo de control sobre los procedimientos (y no sobre resultados), otorga pocos estímulos para mejorar el desempeño organizacional.

En este sentido, el sistema weberiano da prioridad a la resistencia, robustez y legalidad (Hood, 1991: 11). Sin embargo, poner énfasis en estos valores hace que no se dé mucha importancia a la eficiencia y eficacia. Por lo tanto, este sistema puede parecer robusto y resistente, en términos de desempeño pero es poco eficiente. En este sentido también Michael Barzelay (1998: 211), critica a la administración burocrática, por “enfatar los intereses de las organizaciones públicas por encima de los ciudadanos; administrar en vez de mejorar la provisión de servicios; especificar funciones; delimitar tanto la autoridad como la estructura; justificar costos; asignar responsabilidad y ajustarse a las reglas y procedimientos”. Las propuestas weberianas ajustaban perfecto con un medio estable, poco competitivo y poco complejo; es decir, respondían a las necesidades derivadas de ese momento, con “una modernidad racionalizadora que se caracterizaba por el dominio de la predictibilidad, la calculabilidad y el control tecnológico” (Ramio y Salvador, 2005), pero poco podían responder a necesidades crecientes por parte de una ciudadanía más exigente, dentro de un entorno cambiante y complejo como el que vivimos actualmente.

A pesar de ello, es indudable que la administración burocrática tradicional, aportó dentro del establecimiento de procesos centralizados para la toma de decisiones políticas, la implementación de políticas públicas y en general en la sustitución de los sistemas

autoritarios de administración. Definitivamente esta administración constituyó un punto central en la consolidación de los Estados modernos. Y justamente, bajo esta tradición el servicio civil se determinó por cinco procesos históricos: 1) la separación de lo público y lo privado; 2) la separación de lo político y lo administrativo; 3) el desarrollo de la responsabilidad individual; 4) la seguridad en el empleo; y 5) la selección por mérito e igualdad. (Becke, citado por Longo, 2005: 7)

Esta definición clásica de las condiciones bajo las cuales opera un buen gobierno, también han sido abordadas desde el ámbito económico, con el estudio realizado por Rauch y Evans (1999), quienes demostraron empíricamente la correlación positiva entre las capacidades burocráticas del Estado y el crecimiento económico. Retomando las hipótesis weberianas acerca de las burocracias, analizan comparativamente treinta y cinco países, llegando a la conclusión de que las administraciones públicas, son más efectivas en promover el desarrollo capitalista que cualquier otra forma de organización estatal, incorporando principios de: a) meritocracia en el reclutamiento, basada en las competencias profesionales; b) estabilidad y mejoramiento remunerativo, que permiten la posibilidad de carreras burocráticas de largo plazo; (c) jurisdicciones específicas para la administración pública de sectores circunscritos. El análisis tiende a responder hasta que punto existe una relación entre el papel de las instituciones públicas y el crecimiento económico: ¿Depende una de la otra? ¿Cuál es el efecto del buen manejo de las burocracias en el crecimiento económico de un país?

La idea principal es que, las organizaciones administrativas públicas que promueven un servicio civil con reclutamiento meritocrático y predecible, con remuneraciones salariales y la estabilidad profesional, son más efectivas para facilitar el desarrollo que cualquier otra forma de organización estatal (Rauch y Evans, 1999). Las organizaciones públicas estructuradas burocráticamente, que usan un conjunto diferenciado de procedimientos para adoptar decisiones, son un complemento necesario de los acuerdos institucionales dirigidos a favorecer el desarrollo económico.

De esta forma, el estudio crea preguntas y dilemas pero también promete estimular líneas del pensamiento sobre los siguientes términos: a) se debe considerar a la burocracia como institución y no sólo un instrumento; b) se debe examinar los estudios empíricos en su tiempo con su contexto y no sólo de acuerdo al ideal de Weber, con los tipos y las predicciones; y c) tener en cuenta a la burocracia en el orden político y normativo.

Lo importante de esta concepción es que la burocracia provee un escudo contra el abuso del poder, así como una salvaguarda para el Estado de Derecho. En este sentido, las burocracias son las formas más eficientes y eficaces dentro del ámbito público y contribuyen en gran medida a la salvaguarda de la seguridad jurídica de un Estado. En consecuencia, una burocracia altamente profesionalizada (servicio civil) coadyuva a restringir la implementación de políticas dudosas, al administrar incentivos positivos a los actores en cuanto al fortalecimiento de los arreglos y compromisos adquiridos con anterioridad. En ese sentido, también la burocracia evita la seducción por parte de intereses gremiales y corporativos (Evans, 1992).

Desde esta perspectiva, la burocracia, debe verse como un actor clave para impulsar acuerdos que se han extendido en el tiempo, dando preferencia a los que por su capacidad se puedan llevar a la práctica. Igualmente la burocracia está subordinada al gobierno, al interior del sistema constitucional; también se considera que no es un poder autónomo de forma legal, ni tampoco tiene la responsabilidad del sistema político, pero sí una parte del Poder Ejecutivo, pues se encuentra apegada a la responsabilidad general del gobierno. Desde este enfoque, los instrumentos privilegiados para el control por insumos son “la reorganización administrativa, el congelamiento presupuestario, las auditorías del organismo de control del gasto y la presupuestación por programas” (Pardo, 2004: 32).

El Clientelismo-Burocrático

Este modelo comúnmente es catalogado como una versión imperfecta del modelo de administración pública tradicional (Aguilar, 2006). No obstante, se considera que las

prácticas de este tipo de administración tienen una lógica propia y por ello es importante desarrollar un tipo ideal del mismo. El objetivo es gobernar bajo un esquema de clientelas previamente establecidas y articular las acciones gubernamentales en función de ellas.

A partir de una forma de operación basada en el mantenimiento de clientelas predeterminadas, más allá de la legalidad y legitimidad de los procesos y resultados, este sistema conllevó al uso irracional de recursos y a la poca transparencia y corrupción. Sin embargo, en ocasiones esto “facilitaba” que los procesos tuvieran mayor agilidad en su resolución, por lo que se consideraba eficiente en término de algunos resultados. Esta corrupción selectiva permitió que ciertos grupos políticos y económicos obtuvieran “ventajas” y a su vez promovieron que estas prácticas se volvieran más frecuentes y se incrementaran los gastos para la obtención de cualquier servicio o al realizar cualquier tipo de transacción gubernamental. Además, la corrupción del sistema se hacía aún más evidente con la asignación de personal en base a criterios poco claros. Por lo tanto, se podría pensar que el sistema sería: ineficiente, ilegal (corrupto) e inequitativo con los ciudadanos comunes pero eficiente y menos costoso para ciertos grupos privilegiados.

Según algunos de los criterios más utilizados para fines analíticos se pueden presentar tres tipos de relación clientelar basándose en los bienes y recursos intercambiados (Corzo, 2002). Dichas formas de clientelismo se establecen en contexto democráticos, donde “Las relaciones de clientela política se manifiestan de tres formas relacionadas entre si pero que diferenciamos para mejorar su comprensión:

1. Clientelismo electoral: La relación entre un candidato y el electorado, y los elementos que influyen en el voto si se enmarca en un contexto democrático.
2. Clientelismo de partido: El formado por el intercambio de recursos públicos entre actores de un mismo partido a cambio de apoyos dentro y fuera de este.
3. Clientelismo burocrático: Relaciones de intercambio entre actores de un partido, a partir de la distribución de recursos y servicios públicos, para beneficiar bien a electores, a instituciones (partidos, sindicatos, empresas, grupos corporativos...) o al propio líder político.”

A este último se refiere cuando se establece la prioridad de mantener la lealtad de las clientelas existentes, a través del uso de recursos públicos o del aparato de gobierno. En consecuencia podemos enumerar algunas de sus principales características:

1. A diferencia del modelo tradicional, no existen leyes y regulaciones claras y cuando las hay son observadas de manera discrecional, esto implica que las acciones y políticas del gobierno sean impredecibles, dando paso a prácticas de corrupción y nepotismo.
2. No existe la separación entre política y administración pública; la administración pública no es concebida como un ente independiente de la política, sino que es un instrumento de ésta.
3. La estructura organizacional no refleja la división funcional del trabajo, ni los objetivos de la institución, ni respeta la asignación jerárquica. La estructuración obedece a criterios poco claros, relacionados con compromisos políticos. No es raro encontrar un elevado número de direcciones generales que no tienen objetivos precisos, y en algunos casos, no cuentan con una estructura inferior;
4. La contratación de nuevo personal no se hace con base en el perfil o las capacidades del aspirante, sino con base en la lealtad que demuestra a su superior. En algunos casos, se encuentran trabajadores "fantasma" (piponazgos) que sólo existen en la nómina (Schick, 1998: 128);
5. Existen dos presupuestos: el formal, que es presentado con anterioridad y el real, que sólo se conoce al final del año (Schick, 1998, 128).

El modelo de Nueva Gestión Pública

Como ya se había señalado anteriormente, las crisis fiscales de los años ochenta suscitaron serios cuestionamientos sobre la forma de administración tradicional. En este marco las críticas se focalizaron básicamente en destacar la falta de eficiencia y efectividad de los servicios públicos, la inflexibilidad en las políticas y procesos, así como también la falta de responsabilidad y transparencia por parte de los servidores públicos y los no menos

preocupantes y exagerados déficits presupuestarios. Bajo esta visión, empieza a surgir la necesidad de adopción de métodos y técnicas de gestión de empresas privadas, para reformar la administración pública por medio de estrategias basadas en la delegación de funciones y en valoraciones de desempeño, que permitan sustituir a la administración burocrática, sobretodo en el suministro de los servicios públicos.

Es así que empiezan los primeros cambios que podrían ser caracterizados como la Nueva Gestión Pública, los mismos que se llevaron a cabo en los Estados Unidos, el Reino Unido y Nueva Zelanda. Si bien las reformas no eran un modelo en el sentido estricto de la palabra porque no constituían políticas y transformaciones definidas, sí se pueden destacar teorías que inspiraron y proyectaron los primeros cambios que se fomentaron en estos países: la elección pública⁹, la teoría de agente y principal¹⁰ y el gerencialismo¹¹. Existe una innumerable cantidad de definiciones de Nueva Gerencia Publica así como: ideas, prácticas y políticas que la conforman. Se ha definido como: "sea lo que sea que Reagan y Thatcher hicieron al sector público" o "sea lo que sea, que el Banco Mundial hizo al Sector Público" (McCourt, 2001: 235).¹²

Estas reformas precedieron a la formulación de teorías y modelos (Aguilar, 2006). Es así que a principios de la década de 1990, parecía haber aceptación en las reformas que se estaban llevando a cabo en los países de la Commonwealth (particularmente en el Reino

⁹ Esta teoría parte de la elección racional para tratar de explicar cómo se comportarán los votantes, políticos, grupos de presión y burócratas en diferentes arreglos institucionales con diversos incentivos. Para el caso de la administración pública, véase el texto de William Niskanen, el cual es especialmente relevante.

¹⁰ Otra teoría que parte de la elección racional, es la del agente-principal. En ella hay dos actores: el principal que contrata a un agente para realizar una serie de labores a cambio de una compensación económica. Se presupone que ambos actores son racionales y buscan maximizar su utilidad, por lo que sus intereses no siempre serán los mismos. Además, se presentan problemas para que el principal vigile al agente, por ejemplo, costos de monitoreo e información asimétrica. Se busca encontrar la forma de diseñar contratos que minimicen estas conductas por medio de incentivos positivos y negativos (Weimer y Aidan: 163).

¹¹ Para Pollit, el gerencialismo (*managerialism*) es la creencia de que todo problema político puede ser resuelto por una solución gerencial.

¹² Es importante señalar que Batley (1999) busca evaluar el impacto que han tenido las reformas de "Nueva Gestión Pública" en países en desarrollo. Sin embargo, su evaluación mezcla sin ningún orden en particular, ni explicación previa, factores como: características económicas de los países, resistencia a la reforma, efectos de las reformas en la eficiencia y la calidad, autonomía gerencial, privatización, cuotas a usuarios y regulación. Es decir, casi cualquier cosa que haya propuesto el Banco Mundial para el sector público.

Unido y Nueva Zelanda) y en Estados Unidos apuntaban, a la formación de un nuevo modelo o paradigma en la administración pública que se atribuía diferentes nombres. Para Osborne y Gaebler se trataba de un "gobierno empresarial", para Christopher Pollit se podía denominar gerencialismo (Pollitt, 1993) y para Michael Barzelay estábamos ante un paradigma post burocrático,. Sin embargo, quien acuñó el término tal como se le conoce fue Christopher Hood (1991), en su artículo "A Public Management for all Seasons?".

Y aunque han pasado casi veinte años y se ha producido una enorme cantidad de literatura sobre la Nueva Gestión Pública, aún se debate la publicación del artículo de Hood, las prácticas que lo integran y su utilidad respecto a otros mecanismos o modelos de administración. En general, se podría decir que la NGP puede ser vista de tres formas distintas: "1) un movimiento, un conjunto de ideas o una ideología; 2) el tema de estudios académicos; 3) un conjunto de prácticas y herramientas que recientemente han sido utilizadas en la administración pública" (Dawson y Dargie, 2003: 34).

Para Guy Peters, las reformas desarrolladas por la NGP no constituyen un cuerpo doctrinario uniforme. Sin embargo, existen algunos principios que Prats (2003) recoge como ideas compartidas, acerca de cómo esta forma de gestión articula y opera la administración pública:

La gestión se orienta a conseguir resultados establecidos a nivel político pero que sean verificables y cuantificables en términos técnicos, es decir se aplica la evaluación por resultados, por ello se dice que existe una relación directa entre las expectativas de la organización estatal y los resultados ofrecidos por los gerentes.

- Por otra parte, las autoridades medias deben disponer de ciertos márgenes de discrecionalidad y flexibilidad para cumplir con sus objetivos, mediante el manejo de los recursos necesarios. Mientras que los gerentes adquieren mayores responsabilidades en base al principio de autonomía gerencial, el cual provee a los procesos administrativos cierta flexibilidad.

- Así mismo, consta el principio de desconcentración de la autoridad operativa que debe delegarse, desde el nivel central a niveles operativos jerárquicamente inferiores.
- Y hay un mejor desempeño cuando la normativa se orienta hacia los productos y resultados, más no al control de procesos.

Es decir, para la NGP la prioridad la constituyen los productos (*outcomes*). Idea que está respaldada en la práctica, cuando se les otorga mayor autonomía a los gerentes y se utilizan indicadores de desempeño. En cuanto a las principales características del tipo ideal, existen numerosos listados, sin embargo, el más completo sobre los elementos que constituyen una reforma de NGP se encuentran en el texto *Governance in Transition*, publicado por la OCDE en 1995. Este texto contiene "una mirada evaluadora de 15 años de reformas, cuya introducción es considerada explícitamente por la OCDE como su "declaración" sobre la futura Administración Pública, lo que ésta puede y debe ser" (Aguilar, 2006: 185). Se enumeran algunas características rescatadas por la OCDE:

1. "Devolver autoridad / proveer de flexibilidad,
2. Asegurar el desempeño, el control y la rendición de cuentas,
3. Desarrollar competencias y elección,
4. Proveer de un servicio responsable,
5. Mejorar la administración de los recursos humanos,
6. Optimizar la tecnología de la información,
7. Mejorar la calidad de la regulación,
8. Fortalecer las funciones de viraje/pilotaje en el centro" (OCDE, 1995; Aguilar, 2006: 187-188; McCourt, 2001: 236),
9. "Adoptar de mecanismos y herramientas del sector privado,
10. Orientar a las necesidades de usuarios/clientes/ciudadanos, y
11. Retirar de la provisión directa de bienes" (Minogue, 2001b: 21).

En lo que a desempeño se refiere, Christopher Pollit define cinco resultados que se esperarían de la NGP:

1. Ahorro;
2. Mejora en los procesos (más rápidos, transparentes y fieles a las necesidades de los usuarios);

3. Incremento en la eficiencia (mejor tasa de retorno entre los insumos y los productos p.ej. más licencias de manejo entregadas por el mismo personal);
4. Avance en la eficacia (mejores resultados, p.ej. reducción del crimen, la pobreza, etcétera...)
5. Y aumento en la capacidad y flexibilidad del sistema administrativo (Pollit, 2003).

Uno de los intentos más acabados de definir el modelo de Nueva Gestión Pública,¹³ es el de Pollitt y Bouckaert, para ellos la NGP es un "cambio deliberado en las estructuras y procesos de la administración pública con el objetivo de que funcionen mejor" (Pollitt y Bouckaert, 2000: 8). A partir de esta definición Pollitt y Bouckaert (2000), analizan la experiencia de diez países (Australia, Canadá, Finlandia, Francia, Alemania, Holanda, Nueva Zelanda, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos). De acuerdo a este estudio desarrollan un modelo que integra diversos aspectos políticos, económicos y sociales.

Es precisamente con este estudio de diez casos que Pollitt y Bouckaert enumeran cuatro tendencias generales que se pueden establecer de acuerdo a los países analizados, en virtud de la naturaleza diferente que la reforma ha adoptado. Para ello se identifican tres factores importantes (sistema económico, sistema administrativo y sistema político) y dos problemas que les preocupan: (legitimidad y entorno financieras). El conjunto de soluciones en torno a estos problemas definen las formas de interacción entre los factores. Llamam a su modelo las cuatro "M". La primera es "Mantener". Este tipo de reforma busca reforzar los controles del sistema político al administrativo y no genera grandes cambios en cuanto a los dos problemas señalados. A este tipo corresponderían las experiencias de Francia y Alemania. La segunda, "Modernizar"; implica que el sistema económico asuma formas más rápidas y eficientes de gestión, con lo que se podría resolver dificultades financieras sin erosionar la legitimidad del sistema administrativo. En esta "M" estarían Suecia y probablemente Estados Unidos. La tercera es "acercar al

¹³ Según Aguilar (2006) la diferencia entre Gestión y Gerencia es que: "Se discute, de manera conceptual o nominalista, sobre la equivalencia o diferencia entre gestión y gerencia. Las distinción eventual sería de matices probablemente significativos, en tanto gerencia denotaría la instancia o sujeto (personal o colegiado) que lleva a cabo la gestión y es de ella responsable, mientras que gestión denotaría justamente el proceso de gestión, sus acciones, instrumentos, modos y prácticas".

mercado" (*Marketize*) y busca, como su nombre lo indica, instituir mecanismos de mercado —como competencia entre agencias gubernamentales y privatizaciones— en el sistema administrativo. En este último entrarían el Reino Unido y Nueva Zelanda. En este modelo las relaciones entre la economía y los otros dos sistemas se fortalecen y podría llegar a solucionar los problemas económicos, pero seguramente diezmaría la confianza en la administración pública. La última, "Minimizar", es teórica y está respaldada especialmente por pensadores de derecha. En ésta, todas las labores posibles son desempeñadas por el sistema económico y el administrativo sólo es un guardián con funciones imperceptibles. Es cuestionable si esta propuesta solucionaría los problemas financieros o sólo los desplazaría del sistema administrativo al económico (Pollitt y Bouckaert, 2000: 172-191).

Según su estudio, en un primer inicio la reforma se orientó por la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos. Para ellos existen cinco variables relacionadas con el régimen político-administrativo que pueden influir en la reforma: la estructura del Estado, la naturaleza del gobierno central, las relaciones entre políticos y altos funcionarios de carrera, si su ideología es de un Estado de derecho, o de interés público y, finalmente, el número de fuentes por las que las nuevas ideas de gestión pueden llegar al gobierno. Desde su percepción, la NGP *“conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos”* (Pollitt y Bouckaert, 2000)

Este análisis coincide en definir que, si bien casi todos los países "desarrollados" han experimentado reformas en el sector público, éstas han variado mucho. Así pues, por el momento hay que criticar que la NGP difícilmente representa un conjunto coherente de herramientas o prácticas cuando se contrasta con los casos reales. Si bien no todos los procesos de reforma han sido afortunados y no en todos ellos se han utilizado las mismas

herramientas y se han realizado reformas tan profundas, ya nadie se atrevería a calificar la NGP como una mera moda. En este sentido, Hood y Peters (1999) describen que la disciplina ha alcanzado una etapa de madurez, (*middle age*) en donde se buscan referentes analíticos más complejos.

Por su parte, esta evolución ha permitido ir descartando a la NGP como una corriente global, cuya adopción mundial sería inevitable (Osborne y Gaebler, 1992). Han surgido una serie de artículos que cuestionan la conveniencia de las reformas de la NGP para naciones en desarrollo.

REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE LA NGP EN AMÉRICA LATINA

En el caso de América Latina, el Estado burocrático tradicional, fue duramente criticado por las crisis fiscales y constantes endeudamientos. Desde esa perspectiva, la reforma del Estado se orientó hacia la liberalización económico-financiera del mercado, bajo un modelo de Estado mínimo que restringía su rol y limitaba su acción en áreas sociales. Esto determinó que los Estados latinoamericanos inicien reformas administrativas con el propósito de fiscalizar el gasto gubernamental y reducir su tamaño. Las principales políticas derivadas de lo que se llamó ajuste estructural de primera generación fueron:

1. "Disciplina fiscal"¹⁴;
2. Modificar las prioridades del gasto público a campos tales como: servicios de salud primarios y educación básica e infraestructura que ofrezcan tanto capacidad de recuperación, como la posibilidad de mejorar la distribución del ingreso;
3. Reforma fiscal (disminuir las tasas marginales y ampliar la base gravable);
4. Liberalización de la tasa de interés,
5. Tipo de cambio competitivo;
6. Liberalización del comercio;
7. Eliminación de las barreras de entrada al capital externo;
8. Privatización;

¹⁴ Se traducirá como igualar los ingresos con los egresos.

9. Desregulación (para abolir las barreras de entrada y salida) y
10. Asegurar los derechos de propiedad" (Williamson, 1990).

Por ello se justificó la reducción drástica del sector estatal, apoyándose en su poca flexibilidad e ineficiencia en el suministro de servicios públicos eficientes y bajo el postulado de que el Estado solamente debería intervenir en aquellos ámbitos en los cuales el sector privado no tenía una ventaja comparativa. En este sentido, esto se reflejaba en tres problemas que la administración burocrática tradicional era incapaz de enfrentar: "1) la falta de diligencia para solventar las necesidades de la población por parte de organismos estatales, 2) los costos de la prestación de servicios eran sumamente onerosos para los ciudadanos, y 3) había una creciente insatisfacción ciudadana" (Pardo, 2004: 32).

En este sentido, es indudable que la crítica a la administración pública surgió tanto en países desarrollados, como en estados en vías de desarrollo, en distintos niveles. Por una parte los países desarrollados enfrentaron también crisis fiscales, de déficit y de deuda externa, pero contaban con burocracias que, aunque rígidas, ineficientes e inflexibles, eran profesionales. En las naciones en desarrollo, sólo la urgencia de los problemas de inflación, desempleo y devaluaciones lograron de forma temporal desviar la atención de los sistemas administrativos corruptos, autoritarios, clientelares e irrespetuosos de la normatividad. Después de todo, las administraciones de los países en vías de desarrollo distan mucho del ideal de burocracia weberiana: una administración pública que implica "la legalidad, la imparcialidad, la racionalidad, la especialización y la documentación metódica de la operación administrativa de los gobiernos modernos" (Aguilar, 2006, 31). En el caso de América Latina esto era de suma importancia al cuestionarse: "¿Por qué adentrarse en pos de reformas orientadas a una NGP, cuando no hemos terminado la obra de una vieja y sana administración pública, una burocracia en serio?" (Aguilar, 2006, 31).

Entre las respuestas que se han dado a esta pregunta, se identifican dos corrientes diferentes. La primera es la que afirma que, en las naciones en desarrollo, no se debería intentar llevar a cabo reformas de NGP, puesto que las deficiencias y las fallas de

capacidad administrativa son enormes. Allan Schick, experto en la reforma de Nueva Zelanda, es la referencia obligada de esta corriente. En su artículo "Why do Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms?", afirma: "no acepto que Nueva Zelanda ofrezca una guía práctica para países en desarrollo sobre cómo superar las deficiencias de su sector público" (Schick, 1998: 123). Para él, es necesario cumplir con condiciones previas, como el fortalecimiento del sector privado formal, el establecimiento de mecanismos de control externos para la administración pública y la regulación de los procesos internos (Schick, 1998: 131). Otro autor que pertenece a esta corriente es Alex Matheson. Él afirma que las reformas de NGP fallarán cuando las condiciones políticas o sociales no sean las adecuadas, cuando no existan estructuras administrativas complejas y estructuras gubernamentales de rendición de cuentas. (Matheson, 2000: 1- 2).

La segunda corriente, la constituyen autores que adoptan una postura más moderada, aunque también escéptica. Los principales expositores de ésta son: Martin Minogue, Charles Polidano y Willy McCourt, mejor conocidos como la corriente de Manchester, dado que pertenecieron al Instituto de Desarrollo de Políticas y Gestión de la Universidad de Manchester (Institute for Development Policy and Management, IDPM), todos los anteriormente citados tienen publicaciones sobre la NGP en los países en vías de desarrollo y concuerdan en varios aspectos.

En primer lugar, destacan que, si bien no se han llevado a cabo reformas tan comprehensivas como la neozelandesa, sí hay muchos ejemplos de la NGP en países en desarrollo, aunque la información con la que se cuenta es fragmentada e insuficiente (McCourt, 2003: 228; Polidano, 1999: 5). Entre los ejemplos más comunes de este tipo de reformas están la desconcentración, la devolución de competencias (privatización y subcontratación) y algunos intentos de implementar sistemas de calidad total (McCourt, 2003: 231-233).

Sin embargo, también reconocen que se han llevado a cabo reformas que no están relacionadas con la NGP y que más bien van en contra de sus principios. La mayor parte de ellas están vinculadas con los problemas que emergen cuando no se cuenta con una

burocracia profesional. Como consecuencia lógica, una de las principales preocupaciones de estos países es la corrupción, el incumplimiento o inexistencia de la normatividad y la reducción del déficit (Polidano, 1999: 21-26). Ante esta situación, algunos partidos han tratado de fortalecer la administración bajo principios tradicionales o bien, han buscado reducir el gasto de acuerdo con las recomendaciones del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional (McCourt, 2003: 235). Se ha buscado "fortalecer y racionalizar funciones como la presupuestación, el control financiero y la gestión del personal [...], los países industrializados frecuentemente dan por hechas estas funciones básicas" (Polidano, 2001: 52). Cuando la corrupción es un problema, se ha buscado hacer más rígidos los procesos o crear agencias externas de contraloría. Esta política es adecuada ya que, "los ciudadanos valoran más la honestidad que la calidad en la dotación de servicios", según (McCourt 2003: 235).

En consecuencia, los postulados de la corriente de Manchester parecen no diferenciarse en gran medida de los críticos de la NGP en cuanto a las realidades de los países en desarrollo. Podría pensarse que están proponiendo básicamente lo mismo, primero fortalecer las bases y luego realizar reformas más complejas. Sin embargo, las naciones en desarrollo se encuentran sujetas a presiones muy parecidas a las desarrolladas y el modelo weberiano no contiene mecanismos precisos para aumentar la efectividad/eficiencia de la administración, o para responder de mejor forma a las demandas ciudadanas (CLAD, 1998: 45-46). El fortalecimiento por sí solo podría no bastar. Por ello, de forma atinada, los autores de la corriente de Manchester adoptan enfoques mixtos en los que no se valora la "coherencia teórica" sobre cuestiones como la viabilidad política, administrativa y económica, o las condiciones locales.

Derivado de ello, algunos autores recomiendan que los modelos que se adopten deben ser flexibles, que tomen en consideración las condiciones locales y la cultura. Asimismo, señala que no se deben implementar reformas que no han mostrado tener al menos cierta efectividad en sus países de origen. Esta recomendación, por obvia que parezca, no se ha seguido siempre (Minogue, 2001b: 34-39). Polidano (2001) por su parte,

aboga por añadir dos "E" a las tradicionales economía, eficiencia y eficacia, a las que debieran sumarse: experimentación y eclecticismo. "No hay lugar para dogmatismo a favor o en contra del NGP [...] La búsqueda de soluciones a los problemas del gobierno de los países en desarrollo requieren, sobre todo, adaptabilidad y mantener la mente abierta" (Polidano, 2001: 32). En otra publicación, señala que el éxito de la reforma dependerá del compromiso del liderazgo político administrativo y también de que se tomen en cuenta las condiciones locales Polidano (2003: 63). Por último, McCourt (2001: 246-247) apoya la adopción de una visión contingente que mejor convenga de acuerdo a las circunstancias del caso (McCourt 2001: 246-247)

En el caso de América Latina, el modelo de Nueva Gestión Pública quedó momentáneamente legitimada por el gran prestigio de Bresser Pereira que desde el Ministerio de Reforma del Estado del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso y la Presidencia del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)¹⁵ elaboró un muy cuidado discurso, orientado a aunar las posiciones políticas de la centro-derecha y la centro-izquierda y a facilitar un marco de referencia preciso para las reformas del sector público en América Latina. (Prats; 2003)

Desde esta perspectiva, la Reforma Gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado, no solamente la implementación de formas de gestión nuevas, sino que implica la reconstrucción de toda la administración pública a través de, un modelo gerencial inspirado en las transformaciones de organizaciones del sector privado, en donde se había pasado de un modelo burocrático sumamente jerárquico, a un modelo gerencial flexible en los procesos y con mayor autonomía de decisión.

En el caso de América Latina, los autores proponían que la Reforma Gerencial complete y posteriormente sustituya la administración tradicional del Estado moderno, que logró la implementación de una burocracia profesional y meritocrática, pero que

¹⁵ El documento fue preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo. El Consejo Científico estaba integrado por Luiz Carlos Bresser Pereira, Leonardo Garnier Rimolo, Oscar Oszlak, Joan Prats i Catalá, Adam Przeworski, Enrique Alvarez Conde y Nuria Cunill Grau.

demostraba complicados inconvenientes para la gestión. Sin embargo, también se considera que la eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, son ingredientes básicos para la modernización del sector público (CLAD, 1998: 11). Es así que los principales lineamientos bajo los cuales se implementaría la NGP para América Latina, serían los siguientes:

1. **Profesionalización de la alta burocracia.** Es un punto nodal dentro de la Reforma Gerencial propuesta por el CLAD para América Latina y busca mantener un equilibrio entre la politización de la burocracia y la aplicación de capacidades técnicas que puedan tener los actores que tomen las decisiones de políticas públicas. De ahí surge la necesidad de contar con funcionarios públicos de alto nivel que reciban incentivos, tanto salariales como de estabilidad y calidad laboral.
2. **Una administración pública más transparente.** En este sentido las autoridades deben ser más responsables para tomar decisiones sobre fondos públicos, puesto que la sociedad necesita tener las cuentas claras.
3. **La descentralización de los servicios públicos,** puede generar mayor eficiencia y efectividad, además mejorar el control por parte de los ciudadanos sobre las políticas públicas que les afectan directamente. Este punto especialmente controvertido, propone dar un período de tiempo viable para que los gobiernos locales adquieran capacidades de gestión y ejecución, contando siempre con el asesoramiento técnico del Gobierno Central, creando diferentes incentivos de cooperación entre los niveles de gobierno.
4. **Desconcentración de las organizaciones estatales,** para delegar la ejecución de estrategias a agencias descentralizadas, definiendo claramente a los responsables de concretar las políticas, a sus ejecutores y las evaluaciones por control de resultados.
5. Una de las principales diferencias con el modelo burocrático tradicional es que se enfatiza el control por resultados y no por procedimientos. Sin embargo, se resalta la necesidad de garantizar el Estado de Derecho que ha

sido históricamente frágil en los países latinoamericanos. La evaluación por resultados obliga a tener objetivos planificados respecto a los programas y políticas públicas.

6. En este punto es necesario enfatizar tres formas que los autores resaltan como importantes para la consolidación de un sistema de evaluación por resultados.
 - i. **Contratos de gestión.** Establecer *a priori* mecanismos contractuales claros y con reglas definidas entre los organismos centrales y las agencias descentralizadas, además contar con indicadores reales y transparentes que permitan medir la eficiencia y efectividad de los resultados.
 - ii. **Autonomía gerencial.** Incremento del poder de las autoridades, así como de la responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos de la institución pública.
 - iii. **Construcción de instituciones y calificación del personal** para implementar un sistema de evaluación sólido.
7. Definir nuevas formas de control de los gerentes y no tener solamente una evaluación *ex post* de los procedimientos, sino una mezcla de cuatro tipos de controles (resultados, costos, competencia administrativa y social).
8. La desconcentración de algunas competencias, sobre todo en el área del suministro de políticas sociales y de desarrollo científico-tecnológico, abriendo la posibilidad a espacios públicos no estatales de participar en ámbitos que antes solamente eran manejados desde el Estado. Proponiendo la articulación de un **Estado red** (Castells, 1998) que facilite la consolidación de “varias lógicas y sujetos sociales para hacer frente a los graves problemas que afectan a los países latinoamericanos, particularmente en el área social.” (CLAD, 1998: 19)
9. El objetivo del Estado será que los ciudadanos se convierten no sólo en receptores de los servicios gubernamentales, sino también en evaluadores y

gestores de las políticas públicas y sociales, para así democratizar el poder público.

10. Por último, según esta perspectiva es vital que los servidores públicos sean más responsables y se comprometan en sus labores para lograr mayor rendición de cuentas ante tres actores; la sociedad en primer lugar, los políticos electos y representantes formales e informales de la sociedad que actúan en el ámbito público no estatal.

En el caso de América Latina las reformas propuestas por la NGP, han sido poca acogidas dentro de las agendas para la transformación de diversos países, más bien algunas cambios como: las privatizaciones, la creación de agencias reguladoras, la reducción o descentralización de competencias exclusivas del Estado han transformado los Estados, sin que hayan mejorado del todo sus capacidades institucionales.

CONSIDERACIONES FINALES

Indudablemente el modelo burocrático tradicional cimentó las bases para la consolidación de los estados modernos, al brindar condiciones necesarias para lograr una administración pública eficiente, el establecimiento de un servicio civil que consideraba diferentes jerarquías, estabilidad, especialización y con acceso meritocrático, fue requisito *sine qua non* para pasar de un modelo autoritario a un modelo basado en principios de legalidad y separación entre el patrimonio público y el privado.

Si bien es cierto que algunas de las propuestas relacionadas con mejorar el esquema tradicional burocrático, sobre todo en temas de autonomía, responsabilidad y flexibilización de procesos dentro de la propuesta de la NGP, son positivas, algunos de sus supuestos a la larga implican modificaciones en el campo de las políticas públicas; especialmente de las políticas sociales, por la minimización del papel del Estado, en la medida en que están en curso, propuestas y proyectos, que se establecen en medio de la vaga delimitación de las esferas públicas y el favorecimiento de las ONG's a sectores privados y a otros actores sociales que ahora gestionarán las políticas públicas en el ámbito social. Asimismo, tanto el tema de transparencia como el deber de rendir cuentas (que conlleva la utilización de recursos públicos) se tornan cada vez más difíciles de cumplir.

El objetivo principal del presente capítulo es exponer los distintos tipos ideales de la gestión de la administración pública y en especial, los aspectos relacionados con la gestión de recursos humanos. Como se verá en los siguientes capítulos, la distinción entre el esquema *weberiano* y las ideas de la Nueva Gerencia Pública, marca una distancia ideal en cuanto a la aplicación de determinado tipo de prácticas en la normatividad del servicio civil en Ecuador.

CAPÍTULO 2:

DEFINIENDO EL SERVICIO CIVIL Y SU EVOLUCIÓN EN AMERICA LATINA

“La reforma al servicio civil de carrera en los años 90, ha sido uno de los puntos centrales para la transformación y modernización administrativa de los Estados en América Latina “(CLAD; 1998: 1). Los motivos principales para lograr un cambio han sido: evitar la desviación de recursos públicos con fines privados, reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones y sobre todo alcanzar la eficiencia burocrática a través de la generación de incentivos que permitan optimizar el rendimiento de los servidores públicos. Desde este ámbito, la consumación de un servicio civil renovado apoyaría el afianzamiento de una administración pública: transparente e imparcial en sus procesos y que otorgue a sus funcionarios, estabilidad institucional y criterios objetivos de evaluación.

El cambio en el modelo de gestión de recursos humanos del sector público y en especial del servicio civil, hace perceptible las propuestas elaboradas por el nuevo modelo de gerencia pública y las estrategias para su implementación. De esta manera, el objetivo de la presente sección será, hacer un recuento de cómo se concibe al servicio civil desde esta nueva visión, cuáles han sido sus antecedentes, así como presentar cada uno de los componentes que integran el sistema y que nos permitirá, poseer un marco analítico para estudiar en el próximo capítulo el servicio civil en Ecuador, a partir del modelo metodológico propuesto por Francisco Longo. Por último, se analiza brevemente la situación actual de los sistemas de servicio civil latinoamericanos y se describe la caracterización de las burocracias en la región.

CONCEPTOS BÁSICOS DE SERVICIO CIVIL

El servicio civil representa un “sistema meritocrático de reclutamiento, promoción y permanencia para los funcionarios intermedios” (Peters, 1999: 73). El servicio civil es “el sistema de articulación del empleo público mediante el cual, determinados países garantizan con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales”; esto implica la existencia de una administración profesional no patrimonial (Longo, 2001: 6).

La Carta Iberoamericana de Función Pública (2003)¹⁶ entiende al servicio civil como “...el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada”. En otras palabras, es un sistema determinado por instituciones (normas formales e informales) que no contemplan las características tradicionales de empleo, pero que permiten garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales, en un contexto nacional determinado. Su fin es garantizar, bajo el marco de una administración pública profesional y eficaz, un manejo adecuado de los recursos humanos, al servicio del interés general.

Siguiendo a Prats i Catalá desde una perspectiva neoinstitucionalista, el servicio civil es el o de valores, principios y normas -formales e informales- que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y en general, todos los aspectos de la vida funcionaria considerados socialmente relevantes” (Losada, 1999: 255).

Desde otra visión, el servicio civil es el conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional.

¹⁶ Los Jefes de Estado de Iberoamérica reconocen que para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria, por lo que suscribieron en 2003 la Carta Iberoamericana de Función Pública (CIFP)

Las reglas de entrada y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil (Guerrero, 1997: 2).

McGregor y Solano razonan tres dimensiones importantes que deben incluir el servicio civil como parte integral de su conceptualización: primero, el servicio civil representa por definición un sistema de gestión del personal público; segundo, los servicios civiles institucionalizados engloban una serie de reglas que dirigen la acción conjunta de sistemas administrativos complejos; y tercero, la idea del servicio civil como un símbolo que incorpora el conjunto de valores que deben regir el servicio público (McGregor y Solano 1996: 48)

En suma, un sistema de servicio civil se define como un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales relativas al modo y condiciones, en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades, encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad. También estas reglas incluyen garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, así como su vocación democrática y respeto a los principios de igualdad.

Además, la disponibilidad oportuna del personal supone la aplicación de criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño y su eventual promoción, el reconocimiento de una compensación justa por sus servicios y la vigencia de derechos y obligaciones que permitan su realización profesional y su estabilidad en el empleo. En el ámbito público, los propósitos de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben enfocarse en valores como: la eficacia, eficiencia, igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

Para hablar de la existencia del servicio civil se deben considerar algunas condiciones (Longo, 2002).

1. Administración pública profesional: en la cual se protege la independencia e imparcialidad de su funcionamiento, manteniéndose al margen del clientelismo político.
2. Regulación del empleo público: que va más allá de la existencia de normas jurídicas.
3. El concepto de servicio civil: “engloba supuestos en los que el grado de singularidad de sus regulaciones propias respecto del derecho del empleo común puede ser muy diverso, desde un considerable alejamiento hasta la virtual identificación”.
4. Es decir, la relación de empleo público puede estar entre el derecho administrativo y/o el derecho privado (Mascott, 2003:10):
 1. El sistema debe integrar esquemas de ingreso y promoción a partir de concursos de méritos, lo que le brindaría transparencia y objetividad a la selección.
 2. Implica contar con un sistema permanente de formación y capacitación institucional.
 3. Permite verificar el desempeño de los servidores públicos.
 4. Facilita un marco regulatorio claro y bien definido.

Desde esta perspectiva algunas de sus ventajas y desventajas serían:

Ventajas:

- elimina la cultura de la lealtad individual,
- genera seguridad laboral en base al mérito,
- estimula la conservación de la memoria institucional,
- facilita la capacitación, lo cual representa un beneficio personal e institucional,
- forja resultados visibles y cuantificables,
- es realizable en su ejecución.

Desventajas:

- disminución de oportunidades para acceder al empleo público,
- ineficiencia ante nombramientos de tipo político,

- parcialidad en los sistemas de selección y evaluación en servicios civiles demasiado abiertos,
- para su implementación se puede caer en un embrollo institucional, aislamiento, discrecionalidad y determinación de la agenda gubernamental, e
- inmovilidad de servidores públicos con "derechos adquiridos".

Cabe precisar que los servicios civiles son sistemas que estructuran a la función pública, a través de una legislación distinta a la que regulan las relaciones laborales de servicio público en general. Por lo tanto, el servicio civil va más allá de la visión tradicional de gestión de los recursos humanos de la administración pública, puesto que los funcionarios públicos de carrera se encargan de ejecutar las decisiones tomadas a nivel político.

Es por ello que, un servicio civil de carrera se compone de un sistema riguroso de selección para asegurar el ingreso de un personal competente, de la misma forma se preocupa por la promoción de diversos programas de capacitación, también por implementar un sistema de evaluación objetiva que influye de manera determinante en los ascensos y en las derogaciones de cargo cuando el caso lo amerite y no podía faltar el impulso de un sistema de incentivos eficaz, que promueva el desempeño de los empleados en base a su compromiso real con la institución, independientemente de su afiliación partidista.

En este punto es importante señalar que tradicionalmente, suelen considerarse parte integrante del servicio civil a los empleados de la administración central a nivel nacional, sin mayores discusiones. Pero es más controvertida la inclusión de funcionarios con perfiles particulares (militares y fuerzas de seguridad) o la de servidores pertenecientes a las administraciones subnacionales (Oszlak, 2003).

Según Oslak, esto se puede ver como un núcleo que incluye a los profesionales con mayor experiencia y que ocuparían las posiciones jerárquicas superiores y el resto de

mpleados o trabajadores de línea, que incorporan un grupo mucho más numeroso de trabajadores, ahí se ubican los empleados encargados de diferentes servicios como: trabajadores de la salud, maestros, policías, agencias dependientes del presupuesto y empresas públicas. Finalmente, existe otro sector de trabajadores contratados por muy corto plazo; incluyendo jornaleros, cuya designación se halla vinculada a necesidades estacionales de ciertos organismos o programas (Oslak, 2001).

Antecedentes del Servicio Civil

A mediados del siglo XVI, en Francia y Gran Bretaña, se pueden encontrar los antecedentes históricos del servicio civil como se lo conoce actualmente. En esos países existía la dicotomía entre el poder divino instituido desde Roma por la Iglesia Católica y el poder terrenal del monarca, quien encontraba diversos obstáculos en su ejercicio debido al poder político proveniente de Roma y que sólo podía ser enfrentado mediante la instrumentación de un cuerpo administrativo autónomo.

Es así que sin que se diera aún la categoría específica del método, se empezó a institucionalizar en el primer cuarto del siglo XIX la carrera burocrática, al menos en tres estados pioneros del nuevo sistema: Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia. En Estados Unidos por ejemplo, el Congreso impuso en 1853, un tribunal de tres examinadores, para que analizaran y juzgaran las competencias de un empleado próximo a pertenecer a la administración pública.

Del mismo modo, la aplicación del sistema se dio en Gran Bretaña a partir de 1854, como respuesta a la necesaria eficiencia y honestidad que exigía el manejo del presupuesto público que culminó con la elaboración de un informe, conocido como el Northcote-Trevelyan Report, que sugería la definitiva integración del Servicio Civil. El informe pretendía crear un aparato administrativo moderno, con servidores públicos de carrera contrario a la administración de funcionarios públicos que debían sus puestos a las influencias y al clientelismo político; al no existir un conjunto de normas de sueldos y

salarios, las remuneraciones oficiales se complementaban con sobornos y los funcionarios que consideraban su puesto como un “botín” que podía venderse; a menudo contrataban y pagaban a sus propios empleados.

Aunque el sistema no excluía el ascenso gracias al talento personal, no era una base para una administración adecuada a la modernidad. Hasta 1870, se pudo instrumentar el Informe Northcote-Trevelyan, cuando se disminuyó la contratación por medio de padrinazgos y se hicieron obligatorias las categorías intelectual (política y administración) y la mecánica (tareas administrativas).

A finales del siglo XIX, el Reino Unido había cimentado valores como: la honradez, la economía y la imparcialidad política en su gobierno, el cual se encontraba oficialmente institucionalizado. Mientras tanto en Francia, la institucionalización del servicio civil con las mismas ideas del Reino Unido ocurrió hasta 1945, con la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública. Posteriormente, se extendió su aplicación a otros países de Oriente, Europa Occidental y del Continente Americano.

En relación al sistema de incorporación, reclutamiento, selección y contratación de los funcionarios públicos, se desarrollaron dos grandes sistemas basados en el talento y mérito personal. El primero se denominaba sistema *mandarín* y el segundo por *contratación abierta*.

El sistema mandarín se refiere a un conjunto de elementos ordenados en forma jerárquica en el que la incorporación, el reclutamiento y la selección se limita a los candidatos que parecen contar con un futuro promisorio desde el comienzo de su carrera profesional. Popularmente, el "sistema mandarín" se refería a una élite de funcionarios de la administración en China y algunos otros países asiáticos; que utilizaban un sistema de carrera, dentro de un cuerpo profesional en el que se incluían también los niveles medios e inferiores de la administración pública.

Así en su sentido moderno, la contratación se realiza en forma centralizada y es selectiva, basada por lo general en un riguroso examen de admisión. Los candidatos que aprueban ese examen de admisión, acceden por la vía rápida hacia los puestos de gobierno. Es decir, esos funcionarios, que suelen tener una preparación académica más bien amplia, se incorporan a un escalafón general, en vez de ser ubicados en puestos concretos. Una persona que se incorpora a un establecimiento requiere del ejercicio y de la experiencia en el manejo tanto de sus funciones como de la actitud y aptitud en su desempeño. El conocimiento teórico, la capacidad retentiva, el aprendizaje y el liderazgo deben conjugarse en el ejercicio laboral.

Estas cualidades profesionales son comunes en Francia, Japón, Singapur y Alemania. En la Escuela Nacional de Administración (ENA), en Francia, se preparan los futuros directivos de alto nivel, quienes deben realizar un año de prácticas profesionales más quince meses de estudios teóricos. En Japón, la Universidad de Tokio egresa la élite administrativa del país, cuyos integrantes poseen en su mayoría formación jurídica y conocimientos generales sobre la administración pública. En Singapur se aplica este sistema con algunas variantes: los candidatos más prometedores rotan en puestos de aprendizaje durante dos años. En Alemania existe un sistema de pasantes con posibilidad de ubicarse en la esfera político-administrativa; se observa su idoneidad y sus conocimientos técnicos, capacidad y la aptitud para las funciones político-administrativas (Numberg, 1995).

El segundo sistema, conocido por "contratación abierta", es un método más flexible, descentralizado y cada vez más orientado por el mercado: la oferta de trabajo institucional y la demanda para la contratación de funcionarios públicos. El servicio civil en Estados Unidos de Norteamérica, en contraste con el modelo mandarín, permite el ingreso por competencia; sin embargo el candidato no es asignado a un puesto permanente, sino hasta que acredite su desempeño en un periodo de prueba que oscila entre siete semanas y seis meses; concluido ese periodo de prueba y si acredita su desempeño, se le otorga un puesto en las agencias gubernamentales.

Estados Unidos complementa su sistema de contratación horizontal con un servicio ejecutivo encaminado a constituir una élite de la administración pública. Sin embargo, como lo señala Ricardo Uvalle, "el principal dilema que plantea el sistema de méritos de los Estados Unidos, es el de la unidad de mando por el relativo aislamiento de la burocracia gracias al grado de autonomía que el sistema de méritos le permite" (Uvalle, 2000: 141-142).

Se puede considerar menos centralista la contratación abierta y el ascenso profesional de los gobiernos que llevan a cabo las reformas para una nueva administración pública. De hecho, se pretende delegar las responsabilidades de contratación. Por ejemplo, se permite que los titulares de las dependencias y organismos puedan contratar personal con una remuneración equivalente a las del sector privado. El inconveniente de una contratación abierta, es que resulta más difícil mantener incorporado el equipo de servidores públicos, la calidad profesional y la vocación requeridos para la función pública. Cualquier persona aun cuando no posea la vocación de servicio público, puede desempeñar posiciones estratégicas y en algunos casos puestos de inteligencia y seguridad nacional.

Las propuestas para una nueva administración pública, entendida como una administración mejor (más eficiente) y un servicio público con igualdad social (Frederickson, 1999), tienen como objetivo el análisis del sector público basado en el diagnóstico sobre un grupo de instituciones interrelacionadas con finalidades diferenciadas. Lo importante es contar con titulares que se integren, se coordinen y se disciplinen en forma colegiada y cuyos organismos diferenciados tengan mayor grado de desconcentración y flexibilidad para administrar la asignación de recursos, así como el manejo de reconocimientos en cuanto a la obtención de resultados.

SISTEMA INTEGRAL DE SERVICIO CIVIL

El sistema de servicio civil se delimita en función del marco normativo de la realidad dentro de la cual se estructura, sin embargo, esta relación no es determinante y no

debe confundirse con ella. El sistema de servicio civil es el “conjunto de prácticas que caracterizan en la realidad el funcionamiento, en este campo, de los sistemas político-administrativos nacionales examinados, cualquiera que sea el grado de proximidad o alejamiento entre ese funcionamiento y el marco regulador vigente” (Longo, 2002: 8).

En principio la configuración de un sistema de servicio civil surge de vincular tres estructuras: la *organizativa*, que fija la distribución de responsabilidades en el conjunto de unidades y puestos de trabajo requeridos para la gestión pública; la de *recursos humanos* empleados por el estado; que indica las reglas para la administración de una carrera profesional en la función pública; y la *salarial*, que establece los incentivos materiales que compensan el trabajo y dedicación del personal al servicio del Estado (Oszlak, 2001:10).

La persona que se incorpora a laborar con la administración pública, está ingresando de manera simultánea a tres estructuras distintas:

Se puede decir que una persona ingresa en la **Estructura Organizativa**, cuando es ubicada en un puesto de trabajo donde se le asigna una función determinada dentro de una unidad -como por ejemplo a una subsecretaría, una dirección general, o una gerencia-, en la cual debe tener determinadas competencias con vistas a producir resultados específicos.

De igual manera dicha persona ingresa en la **Estructura de Recursos Humanos**, puesto que se le ubica dentro de un régimen laboral o categoría, quedando sujeta a un conjunto de derechos y de obligaciones que le permiten iniciar y proseguir una determinada carrera.

Ingresa también a la **Estructura Salarial**, puesto que se le asigna un salario específico ubicado dentro de una escala en base a criterios individuales, funcionales o de desempeño. La calidad de un servicio civil depende básicamente de una adecuada articulación y congruencia entre estas tres estructuras.

Por otra parte, la incorporación a un determinado puesto de trabajo presupone dos características básicas. La una está definida por determinados requisitos o competencias, que debe satisfacer la persona que aspira al puesto. La otra depende de una unidad organizativa, que a su vez tiene asignadas competencias funcionales en la estructura, correspondiendo a alguna de ellas la función del puesto de trabajo.

Es así como la incorporación a un puesto de trabajo constituye a su vez la manera en que cada empleado se vincula, a través de la unidad a la que pertenece, a la estructura organizativa de una institución. Simultáneamente, cada empleado se incorpora a una categoría escalafonaria en el régimen de recursos humanos vigente en la institución. Esta categoría no es más que el lugar que la persona ocupa en la carrera administrativa del organismo.

De la misma manera en que cada empleado se desplaza a diferentes puestos de trabajo en la estructura organizativa, también puede trasladarse a lo largo del régimen de carrera y alcanzar categorías escalafonarias más altas. En la carrera administrativa de un empleado, ya sea que ocupe un puesto sucesivo u ocasional, los factores principales que inciden en su formación y permanencia son: la calidad de su desempeño, la experiencia acumulada y las capacitaciones que haya adoptado.

De igual manera cada empleado se incorpora a un régimen salarial, sujeto a diferentes puntos como: el lugar que ocupa en la estructura organizativa, en el régimen de recursos humanos y las variaciones propias de cada régimen. Por tanto, el grado salarial expresa la correspondencia tanto en la valoración del puesto de trabajo como la evaluación de los atributos de la persona que lo ocupa.

El nivel de coherencia de un sistema de servicio civil es directamente proporcional al grado de control técnico sobre los diferentes subsistemas y a la integración de estos entre sí. La pertenencia simultánea a los diferentes subsistemas tiene lugar con independencia del grado en que los mismos se encuentren técnicamente integrados o en que,

separadamente sean objeto de una administración igualmente basada en criterios técnicos.

Cada uno de los subsistemas incluye una serie de componentes cuya presencia, calidad y aplicación efectivas permiten estimar el desarrollo alcanzado por dicho subsistema en conjunto. Según el modelo propuesto por Oszlak (2001).

La gestión de estructuras organizativas comprende:

1. La administración de estructuras propiamente dicha (gestión de unidades organizativas).
2. La administración de microestructuras (gestión de puestos de trabajo).
3. La evaluación institucional.

La gestión de recursos humanos incluye:

1. La administración de ingresos y promociones (asignación de categorías escalafonarias y designación de puestos de trabajo mediante mecanismos de selección y concursos).
2. La administración de la capacitación y el desarrollo de recursos humanos.
3. La administración de la evaluación del desempeño y el potencial de los recursos humanos.
4. La administración de la planificación de recursos humanos.

Los componentes de la gestión salarial son:

1. La administración salarial propiamente dicha (administración de la estructura y la composición salarial).
2. La administración del presupuesto de gastos en personal.

Cada uno de los componentes de estos subsistemas constituye en sí mismo una dimensión analítica relevante para clasificar los sistemas de servicio civil. Podría definirse

un tipo tradicional, como aquel donde ninguna de las dimensiones analíticas consideradas reúne los requisitos mencionados. El tipo gerencial podría identificarse por cumplir simultáneamente todos y cada uno de esos requisitos.

Según el grado en que las estructuras organizativas, los recursos humanos y los salarios sean objeto de una gestión integrada e integral, basada en criterios técnicos, y soportada por tecnologías adecuadas, será diferente la ubicación del sistema en una tipología de sistemas de servicio civil construido, por ejemplo, a lo largo de un continuo “tradicional”-“gerencial”.

MARCO ANALÍTICO PARA EL DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL

Si bien es importante la sistematización presentada por Oszlak, se ha elegido utilizar el modelo de gestión de recursos humanos propuesto por Longo (2002), ya que según la literatura más especializada, este refleja las tendencias actuales en la gestión de recursos humanos, asociado al hecho de que este modelo conceptual sirvió como base para el diseño de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), la cual ha inspirado los esfuerzos de reforma en varios países de la región en los últimos años (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

El modelo metodológico utilizado (Longo, 2002) propone la necesidad de articular siete subsistemas de gestión en el área de recursos humanos del sector público: planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de las compensaciones, gestión del desarrollo y gestión de las relaciones humanas y sociales. Se ha considerado la pertinencia de este enfoque metodológico por diferentes razones:

1. Asume un enfoque amplio, capaz de albergar perspectivas diferentes y aproximaciones multidisciplinarias, no es excluyente.

2. Es un modelo actual, que incorpora las orientaciones más modernas de la gestión de recursos humanos.
3. Se adapta bien a la macro-escala de análisis que, como se ha indicado en el apartado anterior, caracteriza a los trabajos de diagnóstico institucional para los que debe servir de referente.

Pero sobre todo la relevancia de este modelo consiste en su confluencia con lo que establece la actual Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que señala que el Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos y el Servicio Civil en Ecuador, debe ser (entendido como el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a validar, impulsar las habilidades y conocimientos de los servidores del servicio civil), se estructura bajo cinco subsistemas: el de Planificación de Recursos Humanos, Clasificación de Puestos (Organización del Trabajo), Reclutamiento y Selección de Personal (Gestión de Empleo) Capacitación y Desarrollo Profesional (Gestión de Desarrollo y Compensaciones), y Evaluación del Desempeño (Gestión de Rendimiento). Como se ha señalado en un principio, el Marco Analítico para Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil propuesto por Longo (2002), está integrado por siete subsistemas interconectados, ubicados verticalmente en tres niveles:

- En el nivel superior, la **Planificación de recursos humanos**, que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de gestión de recursos humanos y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los subsistemas restantes, con los que aparece conectada.
- En el nivel intermedio, cinco subsistemas, ordenados en forma horizontal en cuatro bloques, ajustados a una secuencia lógica:
 - ✓ En el primero, la **Organización del Trabajo**, que prefigura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas.
 - ✓ En el segundo, la **Gestión del Empleo**, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas.

- ✓ En el tercero, la *Gestión del Rendimiento*, que planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas.
- ✓ En el cuarto, por una parte, la *Gestión de la Compensación*, que retribuye la contribución.
- ✓ La *Gestión del Desarrollo*, que se cuida del crecimiento individual y colectivo.
- ✓ Y por último, la *Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales*, que se relaciona a su vez con todos los subsistemas mencionados anteriormente.

Tres requisitos son imprescindibles para que un conjunto de políticas y prácticas de gestión de recursos humanos funcionen, en una organización determinada, como un sistema integrado, capaz de aportar valor y contribuir al logro de los objetivos organizativos:

1. Es necesario que todos los subsistemas enunciados se encuentren operativos, es decir, que exista un conjunto mínimo de políticas y prácticas de personal coherentes que permitan inferir racionalmente su existencia y operatividad. La tendencia será a producir ascensos arbitrarios, o bien basados en la antigüedad o en méritos puramente formales.
2. Los subsistemas de la gestión de recursos humanos deberán funcionar interconectados, ejemplo, si no existe interconexión operativa entre el diseño de los puestos, perfiles y los procesos de incorporación de personal (si cada subsistema opera aislado) difícilmente se logrará la idoneidad en las adscripciones a las tareas.
3. La totalidad de los subsistemas deben aparecer como aplicaciones de una estrategia de recursos humanos, derivada de la estrategia organizativa, y cohesionados por aquella. Una política o práctica de personal no puede ser juzgada, como ya dijimos, al margen de esta coherencia básica. Por ejemplo, si una política de retribución variable ligada al rendimiento remunera objetivos que no son claras prioridades organizativas, estará desviando inadecuadamente la conducta de las personas y causando, en realidad, un perjuicio a la organización (Longo, 2003: 8-9).

Subsistema de Planificación de Recursos Humanos

La planificación es la definición previa de la organización, de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos en los diferentes contextos temporales. De cierta forma, se refiere a la contrastación de la brecha existente entre las necesidades identificadas vs. las capacidades internas con que cuenta la organización para enfrentar sus retos a corto, mediano y largo plazo.

Se puede señalar que la planificación es el punto de partida para la gestión integral de recursos humanos, por ello se constituye en el paraguas que cobija a los otros subsistemas, en este sentido, la pregunta básica que plantea el modelo es: ¿hasta qué punto las políticas, decisiones y prácticas de la gestión de recursos humanos obedecen a lineamientos preestablecidos en un proceso de planificación?

Para la existencia de una planificación adecuada se deben procurar ciertos puntos importantes en su gestión. Por una parte, es necesario tener un sistema integrado de planificación, alineado con la gestión estratégica de la institución: es importante contar con una base de datos sobre el personal, establecer términos de eficiencia, contar con una correcta distribución de los recursos y un reparto equitativo en la carga de trabajo. En este punto, también es fundamental vincular este ejercicio dentro del proceso de elaboración de los presupuestos.

Básicamente esta planificación involucra los siguientes procesos: a) el análisis de las necesidades brutas de recursos humanos, que comprende tanto el nivel cuantitativo (cuántas personas, cuánto tiempo) como el nivel cualitativo (roles y competencias); así como b) el análisis de disponibilidades actuales y futuras que permitiría prever cambios en los escenarios propuestos inicialmente.

Subsistema de Organización del Trabajo

Este subsistema se compone de las políticas y prácticas que se requieren para definir las competencias, características, tiempos y ubicación geográfica de los funcionarios requeridos, así como de la idoneidad de los candidatos. En este sistema es fundamental verificar el adecuado diseño de los perfiles de los puestos, sobre todo para ajustarlo a las necesidades de la organización y el mercado laboral.

Para ello, se requieren dos procesos básicos: 1) Diseño de puestos de trabajo donde se establece la descripción de actividades, funciones y responsabilidades del puesto (grado de especialización y formalización); y 2) Definición de perfiles que se refiere a la identificación de las competencias que deben tener.

Es importante resaltar que en lo relacionado con los perfiles de competencias, para determinar si se utiliza de forma correcta es necesario verificar su relación con el subsistema de gestión del empleo, en específico un análisis sobre los procesos de reclutamiento y selección que son importantes para verificar su aplicabilidad.

Subsistema de Gestión del Empleo

En este punto, el subsistema de gestión de empleo está encaminado a promover los flujos a través de los cuales se mueven los funcionarios dentro de la organización, esto se refiere tanto al ingreso, ascenso y salida del personal.

De acuerdo con esa definición, las principales áreas de gestión se relacionan con tres acciones:

Gestión de la incorporación.- Que son las políticas y prácticas de reclutamiento encaminadas a facilitar la búsqueda de los candidatos y selección, (se refiere a la elección y aplicación de instrumentos para elegir mejor a las personas para los puestos dentro de la

organización), inducción (políticas dirigidas a acompañar a los funcionarios en sus primeros procesos dentro de la organización).

Gestión de la movilidad.- Funcional (cambio de tareas) y geográfica (cambio del lugar de trabajo).

Gestión de la desvinculación.- Políticas que permiten la extinción de la relación de empleo, ya sea por retiro voluntario, rendimiento cuestionable o circunstancias económicas que conlleven a esa decisión dentro de la organización.

Dentro de este subsistema el ingreso o reclutamiento es la etapa inicial de los aspirantes. De esta etapa depende la responsabilidad de reclutar a personas con los atributos académicos y la experiencia profesional necesarias para desempeñar con calidad una función pública. Se emplean catálogos de ingreso o reclutamiento para la identificación de puestos en diversos grupos según similitudes y diferencias de las respectivas condiciones de trabajo. Sin embargo, lo más común son las clasificaciones por concurso, sin referencia a los méritos o a los resultados del desempeño administrativo. En este sentido Muñoz Amato explica la necesidad de conectar el servicio público con el sistema educativo para adaptarlo a las condiciones económicas y culturales del país.

El método tradicional de reclutamiento es el de los concursos, por medio de exámenes y entrevistas, pero también hay ingreso con y sin ellos. Muñoz Amato señala que: "se necesita un grado razonable de flexibilidad y descentralización para redistribuir el trabajo, alternar a sus miembros en distintas posiciones y estimular la productividad. La movilidad y estratificación en la pirámide administrativa, está por encima de todas las consideraciones mecanicistas, ya que existe la necesidad de motivar, educar y relacionar seres humanos".

En este subsistema se incluye la selección, exámenes, periodo de prueba, designación y nombramiento. Además Muñoz Amato (1974), asegura que "es imprescindible coordinar la selección con el sistema educativo, de tal manera que se aprovechen las destrezas adquiridas en diversos campos y niveles". Referente a este

contexto, Yehezkel Dror (1996), insiste en la necesidad de funcionarios públicos con una preparación en ámbitos diversos, para evitar una excesiva especialización y la falta de visión global de los problemas. En definitiva la selección de los servidores públicos debe observar las aptitudes, actitudes y capacidades de los mismos.

Por su parte, Michel Crozier (1995) señala: “Se debe insistir que el principio general para el personal de la administración pública sea de carrera, reclutamiento por concurso, garantía del empleo y la imparcialidad de los funcionarios. La capacitación y adiestramiento en el puesto debería ir de la mano de remuneraciones, tomando en cuenta de manera especial el salario del sector privado”.

Subsistema de Gestión del Rendimiento

El objetivo principal de este subsistema, es influir sobre el rendimiento de los funcionarios dentro de los objetivos organizacionales de eficiencia de la institución.

Este subsistema recopila los principales hitos del enfoque de NGP, al introducir la noción de eficiencia y productividad. Para ello, se considera la necesidad de suministrar recursos a los procesos de promoción y carrera, basados en la antigüedad, méritos y escolaridad. También se debe determinar las necesidades de formación de los funcionarios para seguir cumpliendo los objetivos institucionales.

En función de lo antes mencionado, este subsistema comprende un ciclo donde se establece: 1) la planificación del rendimiento (definición de pautas de rendimiento de la organización, la transmisión de las expectativas a los funcionarios y la incorporación por parte de los mismos; 2) el seguimiento, implica verificar el desempeño; 3) la evaluación del rendimiento, comprende el análisis de las diferencias entre los objetivos de rendimiento y los resultados esperados y por último, 4) la retroalimentación para mejorar los planes del siguiente ciclo.

Subsistema de Gestión de la Compensación

Dentro de este sistema se incorporan los incentivos y compensaciones retributivas (tanto en términos salariales y extra-salariales) y no retributivas. Para establecerlas de manera clara es fundamental su relación con el subsistema de Organización del Trabajo, que crea el insumo primordial para el diseño de las estructuras salariales. Esta información es fundamental para establecer retribuciones variables ligadas al rendimiento, así como incentivos no monetarios de reconocimiento.

En este sentido, es importante considerar varios elementos que aportan a este subsistema:

El diseño de estructuras salariales fijas o básicas permite la posterior desagregación de puestos, así como equidad salarial tanto interna de la organización, como respecto a otras entidades del sector público.

Beneficios extra-salariales (seguros de vida, salud, accidentes, préstamos).

Diseño de mecanismos de evolución de la remuneración, tanto global como individual¹⁷.

Administración de salarios, esto se refiere al nivel de concentración de las decisiones sobre salarios y el grado de transparencia de los mismos.

Reconocimiento no monetario, consolida las políticas e instrumentos para reconocer logros sin retribución monetaria.

En este subsistema, las escalas de salarios se derivan de las clasificaciones y supone la justa redistribución de acuerdo al grado de especialización, de la responsabilidad, de la capacidad y resultados obtenidos, lo que debería ser tomado en cuenta de manera especial en relación a los salarios del sector privado. Para la fijación de criterios en las escalas de salarios que permitan condiciones adecuadas de vida, es posible basarse en otras experiencias como las que se han llevado a cabo en los cuerpos diplomáticos y que derivan de estudios estadísticos por países, regiones y localidades. Aquí intervienen circunstancias

¹⁷ *Global* se refiere a relacionar la compensación con factores económicos, p. ej. inflación, e *individual*, relacionarla con antigüedad, rendimiento del funcionario, etc. (Longo, 2002: 35).

particulares para determinar los diferentes niveles salariales según sea la región y el costo de vida (el pago de la renta de inmuebles, las colegiaturas de las escuelas, el seguro médico, la alimentación, el vestido, el pago de servicios básicos, transporte, etc.).

Siguiendo con estos principios, las promociones y la calificación suponen la elaboración de criterios "tipo", que permiten evaluar justamente los resultados obtenidos de cada trabajador y en este sentido sería importante también que se difundan estos criterios para que el propio trabajador se autoevalúe, genere conciencia y confianza en la labor que desempeña. La cultura del aprendizaje supone la apertura a la crítica, buena disposición para reexaminar con frecuencia las competencias básicas, una valoración permanente de los resultados y sobre todo, compromiso de todos los miembros de la organización en la reflexión, en la comunicación y en el mutuo intercambio. Y esto es resultado de la implicación singular de las personas en función de sus motivaciones (Senge, 1996).

Debido a ello, es necesario armonizar los valores e intereses para lograr la igualdad en la asignación de los beneficios. Esta equidad, no solo relaciona los incentivos con los criterios institucionales, sino que también regularizan las expectativas de los trabajadores, lo que provoca actitudes constructivas y positivas en los mismos.

Los estímulos al desempeño profesional y las oportunidades de desarrollo involucran una política del servicio de carrera oportuna y flexible, así como una administración inteligente que no descuide la corrección de deficiencias ni la adaptación a las transformaciones sociales, ni se acomode a los métodos mecánicos que eluden el simple y laborioso ejercicio de la toma de decisiones, o de las evaluaciones que impiden las iniciativas individuales para el mejoramiento de los programas institucionales.

En relación a las promociones, es importante considerar la antigüedad, el grado académico, "la lealtad institucional", entre otros. Estos factores, con sus ritmos y alcances, deben estar correlacionados con el logro de resultados. Se aconseja, pues, mantener procesos activos de calificación para las promociones tanto horizontales como verticales,

pero con valores relativos a la aptitud y al perfil requerido para ocupar otro nivel superior. En este sentido, Muñoz Amato (1974: 456) apunta: “No basta valorar el trabajo realizado en el cargo que el empleado ocupa, si no se valora también su aptitud junto con el perfil para ocupar otro nivel superior. Para esto se puede exigir, un examen, un concurso con otros empleados al interior del organismo (competencia limitada) o también con candidatos externos (competencia abierta)”. Muñoz Amato (1974: 456)

Existe una escasa atención en las promociones del personal administrativo. El nivel de asistentes, técnicos, secretarios, aun cuando tienen su propia escala dentro del servicio administrativo, tienen un mayor grado de dificultad para sobresalir. Incluso cuando pueda existir la aptitud, experiencia, calidad y conocimiento, son limitados para escalar otras posiciones más altas. En este caso, se les podría considerar para concursos, en los cuales participan tanto los empleados internos como los aspirantes externos.

En otras palabras, las promociones también deberían contemplar la posibilidad de incorporar al personal administrativo que haya demostrado suficientes conocimientos académicos, experiencia, capacidad y aptitud en el trabajo. A ellos se les debería permitir el acceso a los exámenes de ingreso al servicio profesional para premiar e incentivar su lealtad institucional.

Subsistema de Gestión del Desarrollo

El propósito es fomentar las capacidades individuales al estimular el crecimiento profesional de los funcionarios, conforme a sus potenciales, relacionándolos con los requerimientos de la organización. Esta área tiene una íntima relación sobre todo con el subsistema de compensación. Para ello, abarca dos cuestiones fundamentales dentro de todo el proceso de gestión de recursos humanos.

Políticas de promoción y carrera, que se refiere a los incentivos que tiene la organización para el ascenso de funcionarios.

Políticas de formación, que permiten la capacitación, tanto individual como colectiva, que aporte a la consecución de los fines organizativos.

En este punto es importante resaltar que las políticas de promoción y carrera, así como las de reclutamiento y selección, constituyen los procesos de gestión de recursos humanos más ligados al enfoque weberiano de burocracia tradicional que basan sus principios en el mérito, dichos procesos fortifican la noción del ascenso en relación a la capacidad de los funcionarios y no en criterios particulares o proximidad política con la autoridad.

Indiscutiblemente, la igualdad en la distribución de oportunidades es fundamental y su aplicación dependerá de la estructura administrativa y de un sistema de calificación y catálogo de puestos que promueva al personal a rangos y posiciones superiores de servicio. Si el sistema de servicio de carrera pierde la equidad estará sujeto a los mecanismos de “compadrazgos” y “amiguismo” e influencias políticas y partidistas sin que intervenga un sistema de calificación y promociones con criterios objetivos y transparentes.

EVOLUCIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA

En torno a las reformas de las administraciones públicas en América Latina, se puede observar un panorama muy heterogéneo respecto al papel que tiene la gestión de recursos humanos, así como la consolidación de sistemas del servicio civil en la región. Desde países que no cuentan con sistemas de servicio civil institucionalizados ni bases profesionales, hasta países en donde los sistemas son bastante avanzados (Ramio y Salvador, 2005: 7).

Como se desarrolló en el capítulo anterior, existen dos modelos de gestión de recursos humanos, a partir de los cuales surgen diferentes niveles observados en cada país. El nivel de adopción de políticas ligadas al modelo burocrático tradicional (más rígido) y

aquel asociado con la incorporación de políticas gerenciales más flexibles.

Según un amplio estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo¹⁸ las reformas del servicio civil pueden clasificarse en tres grupos: aquellas que buscan una modernización completa del sistema; aquellas que causan la entrada de avances en el funcionamiento; y, por último, aquellas que impulsan cambios de régimen (Echabarría, BID: 594). A pesar de estas diferencias, algunos autores coinciden en que uno de las características de las reformas vividas en América Latina, respecto al tema de la gestión de recursos humanos, fue la reducción del empleo público y de los servicios civiles (Oszlak, 2001: 11). La región se ha caracterizado básicamente por una gestión de recursos humanos segmentada con decisiones y procedimientos azarosos más que planificados (Iacoviello, 2006: 49)

Entre el grupo de países que han hecho reformas globales en la estrategia de recursos humanos, con el objetivo de modernizar sus sistemas de gestión de empleo podemos encontrar a El Salvador, Ecuador, Venezuela, Colombia y Chile. En el segundo conjunto de países encontramos a aquellos cuyo propósito fue implementar cambios organizativos y técnicos que permitan la introducción de elementos de mejora en el funcionamiento del sistema, aquí se encuentran Costa Rica y Brasil. Y por último, se hallan países que han comenzado la creación de un sistema de mérito, en franca oposición a su tradición autoritaria, tal es el caso de México y Nicaragua (Zuñanic & Iacoviello, 2005: 15)

Este trabajo empírico, auspiciado por el BID en el año 2004 en el marco del Proyecto de Diagnósticos Institucionales de Servicio Civil en América Latina, desarrolla una investigación comparativa de 18 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela), y establece una tipología de formas burocráticas en las que se han encuadrado los países latinoamericanos.

¹⁸ Este mismo organismo se ha propuesto realizar una serie de diagnósticos, con el fin de evaluar aquellos países que necesitan ser apoyados financieramente en los ámbitos establecidos en su línea estratégica. Uno de los diagnósticos que ha sido presentado en el año 2006, es de la situación del servicio civil en América

En general los casos estudiados dan cuenta del poco aporte del servicio civil en el fortalecimiento de las capacidades estatales, para ejecutar políticas públicas orientadas a fortalecer los derechos de los ciudadanos. En gran medida, esta debilidad se ha asociado al bajo grado de profesionalización y estabilidad de los cuerpos burocráticos de los estados latinoamericanos. Como cita Zuvanic y Iacoviello (2005), la región pocas veces ha visto burocracias caracterizadas por procedimientos regularizados e impersonales y decisiones de empleo basadas en calificaciones técnicas y mérito (Prats i Catalá, 2003, Klingner y Pallavicini Klingner & Campos, 2001).

A continuación se presenta un breve resumen de la tipología desarrollada por Zuvanic y Iacoviello, que también es utilizada por otros autores (Echabarría, Stein) donde se presentan los resultados de una amplia evaluación de los servicios civiles, acorde con el modelo integral de gestión estratégica de recursos humanos, desarrollado por Longo y que se revisó en la anterior sección.

Caracterización de las burocracias latinoamericanas y Ecuador

La burocracia al interior de los países de América Latina no se presenta como un actor único y homogéneo. Dada la heterogeneidad de los elementos constitutivos de la burocracia estatal, esta se presenta al interior de los países como un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, que no necesariamente responden a la misma configuración entre autonomía y capacidad. Esta heterogeneidad puede proporcionar algunas claves para entender la dinámica interna del aparato estatal y el grado en el que diferentes partes de la burocracia pueden cumplir roles diferentes y hasta contradictorios en un mismo país.

En un primer grupo encontramos a Brasil y Chile, países que poseen servicios civiles institucionalizados, aunque ambos se remiten a modelos de gestión distinta, mientras Brasil cuenta con un modelo burocrático tradicional respecto a su estructura y procesos, Chile tiene características más relacionadas con la nueva gerencia pública en cuanto al manejo de su burocracia (Zuvanic y Iacoviello, 2005: 15).

En un segundo conjunto de países encontramos a Argentina, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay, con burocracias bien estructuradas y cierto nivel de estabilidad pero con bajos niveles de respeto a los criterios de meritocracia y desempeño de los funcionarios. Un tercer grupo formado por Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana, presentan grados mínimos de desarrollo. En estos países el servicio civil no atrae personal idóneo, ni garantiza su estabilidad, además el nivel de politización es tan alto que impide la consolidación de un servicio civil estable.

Haciendo un cruce entre la autonomía, concebida como la capacidad que tiene la burocracia respecto al poder político y capacidad funcional, entendida como la posibilidad de resolver “eficientemente los problemas que plantea la gestión”, las autoras establecen niveles diferenciados de desarrollo a sus burocracias, es así que mencionan 4 tipos diferentes: a) burocracia administrativa, b) burocracia paralela, c) burocracia clientelar, y finalmente, d) burocracia meritocrática.

1. Burocracia Administrativa.- Es identificada por baja capacidad técnica y alta estabilidad en el cargo. Contiene leyes de Servicio Civil de larga data o sin continuidad, normas formales de mérito que no aplican y que representan los intentos frustrados de desarrollar una burocracia weberiana clásica; resultado de intentos degradados por instalar una base administrativa profesional en el estado, su grado de competencia técnica y la incentivación de comportamientos son bajos. En esta línea tenemos a países como: Argentina (SINAPA), Perú, Ecuador, Venezuela, Guatemala, Honduras y Uruguay,

Características.-

- Criterios políticos permean la formalidad meritocrática.
- Subsiste en áreas centrales.
- Grupos se ven afectados por recortes presupuestarios
- La capacidad técnica se encuentra degradada por falta de carrera y capacitación

- Se dan casos de ingresos congelados (Ej. Perú, México, Argentina, Uruguay)
- Así también persisten casos de purgas políticas pese a una estabilidad (Centroamérica)
- Y la habilidad limitada para formular e implementar políticas.

Con alta autonomía y baja capacidad funcional, cumplen un rol en general “temeroso” ante cambios políticos, en cuanto a las funciones administrativas existe una baja injerencia en el diseño de políticas, apegadas a procesos y normas, que pueden frenar implementaciones; mediante acción sindical, resistencia al cambio de status normativo (Ejemplo: Costa Rica, Guatemala, El Salvador) o intentos de fortalecerlo (Argentina, Panamá)

2. **Burocracias “clientelista” o de los gerentes políticos.-** Se la analiza por una baja autonomía y baja capacidad técnica. La conforman grupos que acceden por períodos limitados bajo una contratación temporal o designación política, se produce cuando el control del acceso y la permanencia no está en manos del sistema de partidos, sino de organizaciones sindicales o gremios. Tal es el caso de los siguientes países latinoamericanos: Argentina en funciones ejecutivas “por excepción”, República Dominicana, Paraguay y Bolivia. Núcleos en México, Argentina, Colombia y Perú
3. **Burocracia de los "equipos técnicos" o paralelas.-** Se caracteriza por una alta capacidad técnica y baja autonomía. Está conformada por cuadros que se han incorporado bajo formas contractuales flexibles, que se hayan expandido en la mayoría de los países de América Latina desde principios de los noventa, mostrando tendencias a consolidarse (Longo, 2004). Su régimen laboral suele estar regido por normas relativas a contratos de servicios u otras formas jurídicas. No responden estrictamente a un partido político, y poseen un conocimiento especializado en algún área temática de política, en la mayoría de los casos se han incorporado por contratación temporaria aunque pueden permanecer en el tiempo más allá de los cambios políticos, esto se presenta en la mayoría de los países. Por ejemplo: Chile “sistema de contrata”, México “grupos de confianza”; Argentina, y en general Centroamérica.

4. Burocracia meritocrática.- Se la define por una alta autonomía y capacidad técnica. Sus funcionarios poseen estabilidad y son reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con diversos incentivos ante su desempeño profesional. Integran este grupo burocracias administrativas en las que se ha preservado el mérito y la capacidad, como en los casos de Chile o Brasil. Se habla de burocracias que opinan y actúan, la mayoría de estos cuerpos tiene una incumbencia específica: áreas temáticas de la política pública que requieren un grado de formación o conocimiento diferencial, lo que les atribuye opinión y capacidad de influencia sobre el área en la cual actúan y representan culturas específicas. Son proclives a una posible participación en diseño e implementación de políticas vía integración selectiva en gabinetes políticos y habitualmente tienen un alto grado de sindicalización en sectores de salud y educación, o se encuentran representadas por asociaciones profesionales (diplomacias, AG). También existe un posible acceso a *networking* con PL (en especial diplomacias).

En la actualidad, es cada vez menor la inclinación de los gobiernos de América Latina por establecer sistemas de servicio civil únicos para el conjunto de la administración pública. Las tendencias hacia la diferenciación estructural y la especialización funcional, así como la búsqueda de flexibilidad en cuanto al ofrecimiento de condiciones de empleo que permitan atraer y retener personas altamente calificadas, han conducido a una marcada fragmentación de estos sistemas.

Según Oszlak (2001) al menos podemos considerar cuatro formas diferentes a través de las cuales los gobiernos latinoamericanos han intentado introducir cambios para mejorar la calidad de sus administraciones públicas. Alternativamente, se ha definido el alcance de los respectivos sistemas en términos de: 1) un limitado número de posiciones clave; 2) un cuerpo de elite; 3) un sistema amplio de servicio civil; o 4) una red paralela de consultores financiados por agencias internacionales.

De manera resumida, el primer sistema busca mejorar el desempeño de la gestión pública basándose en el rol crítico que puede jugar un reducido estrato de gerentes públicos (que, por lo general, no excede del 5% del total de personal de la administración central), asignándolos a posiciones técnicas y gerenciales clave (diseño de políticas, conducción, coordinación, puestos de alta especialización, etc.). De algún modo, el sistema es similar al “*Senior Executive Service*” creado en los EE.UU. durante la administración Carter, aunque admite algunas variantes en diferentes países (v. g. los 600 puestos del “Sistema de Cargos Clave” originalmente propuesto años atrás en Bolivia, o los 465 “Cargos con Función Ejecutiva” que en su momento se crearon en Argentina).

La alternativa del cuerpo de élite, inspirada en el modelo francés de la ENA, sólo ha sido adoptada en Argentina. Miembros de este cuerpo (llamados AG o Administradores Gubernamentales) son reclutados a través de un sistema muy estricto y competitivo, seguido de un proceso de selección complejo y un programa de formación especializado. A partir de su ingreso al Cuerpo, los AG son destinados a diversos puestos de coordinación, asesoramiento o conducción dentro de la administración pública, manteniendo un sistema de doble dependencia con la Secretaría de la Función Pública (o, últimamente, con la Jefatura de Gabinete de Ministros) y con el funcionario a cargo de la unidad a la cual se asigna al AG.

Un sistema extendido de servicio civil es mucho más costoso y difícil de implementar. Requiere una reducción radical en el volumen de personal y herramientas gerenciales sofisticadas para operar a partir de nuevas reglas y procedimientos establecidos por un sistema basado en el mérito. Años atrás, Bolivia se embarcó en el establecimiento de un programa de esta naturaleza, mientras que Argentina, con el llamado SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, en proceso de convertirse en SINEP) estableció hace ya varios años una experiencia similar.

Finalmente, muchos gobiernos de la región han introducido, en mayor o menor medida, un mecanismo de empleo de especialistas de nivel alto y medio (incluso en puestos

gerenciales) a través de sistemas paralelos de empleo por parte de fundaciones u organismos financieros multilaterales.

Un balance de estos diversos sistemas permite adelantar las siguientes conclusiones. La experiencia de los regímenes basados en un número limitado de “cargos ejecutivos” o “puestos clave” muestra, al menos, dos mecanismos que han distorsionado las bondades esperadas de su implantación. Por una parte, no se han respetado los criterios para decidir cuándo o por qué un puesto es clave, dando lugar a que, para cubrir ciertas posiciones carentes de incentivos salariales se les ha otorgado tal carácter para inducir la aceptación de su ocupante. Por otra, no siempre se han respetado los requisitos de realización de concursos o la objetividad y transparencia de los mismos, lo cual, una vez más, dio lugar a una cobertura guiada más por consideraciones políticas de mérito.

El sistema de Administradores Gubernamentales ha cumplido, un papel relevante en cuanto a la posibilidad de formar y poner a disposición de la administración pública un cuerpo de profesionales idóneos y competentes. Los problemas que presenta este sistema se vinculan más: 1) con los conflictos que acarrea la doble dependencia jerárquica y funcional que inevitablemente deben establecer con el organismo del que dependen y el de destino; 2) con su reducido tamaño (200 integrantes, ahora reducido por retiros voluntarios a unos 170) y su consecuente bajo impacto sobre la gestión pública; 3) con su concentración en funciones asesoras más que ejecutivas, que era el propósito inicial de este régimen; y 4) con la falta de un sistema de evaluación e incentivos que discrimine mejor las capacidades relativas de los integrantes del cuerpo.

El mayor problema que presenta el establecimiento de un sistema de servicio civil generalizado, deriva de las dificultades que apareja el “rito de pasaje” de un sistema existente a uno nuevo (reclasificación de puestos, reubicaciones, capacitación para nivelación), de la resistencia a los cambios culturales asociados con una nueva concepción gerencial de la función pública y los mayores incentivos materiales que exige el sistema. Chile y Brasil están mostrando avances en la instauración de este tipo de sistema.

CONSIDERACIONES FINALES

Desde un enfoque neoinstitucionalista de la ciencia política, el servicio civil puede entenderse como el conjunto de normas y reglas, formales e informales que permiten delinear la manera de gestionar el empleo público y los recursos humanos que lo integran, en el contexto de una realidad nacional determinada. Esta visión está fuertemente ligada a la noción de que el elemento humano de las organizaciones, es el principal aliado en cualquier proceso de cambio y los resultados de estos dependerán de las reales competencias y capacidades que tengan sus funcionarios.

En el caso específico de América Latina, los resultados proporcionados por varios estudios comparativos sobre la región (Echabarría, 2005; Zuvanic & Iacoviello 2005; Oszlak, 2001), dan cuenta de la fragilidad en la que todavía se encuentran las administraciones latinoamericanas en relación a las capacidades de sus funcionarios públicos, tanto en términos de mérito, autonomía y efectividad. En muchos casos, los bajos niveles de institucionalización burocrática de los países latinoamericanos han impedido la implementación de las propuestas de la Nueva Gestión Pública.

Por último, el esfuerzo realizado en esta sección se encaminó a presentar los principales elementos de contenido y de proceso que integran la metodología de evaluación del sistema integrado de servicio civil y que le confieren sus rasgos distintivos, lo que facilitará el análisis empírico del diseño institucional en el caso ecuatoriano. De este modo, en el siguiente capítulo se presentará una exploración general de la institucionalidad de la gestión de recursos humanos en Ecuador, para lo cual, a más de la normatividad correspondiente, se utilizará información del estudio del caso de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

CAPÍTULO 3.

EL SERVICIO CIVIL EN ECUADOR

En el caso de Ecuador, en la década de los noventa el país contaba con una administración tradicional que daba cuenta de numerosos problemas procedimentales, así como de falta de capacidad de los burócratas para dar un servicio satisfactorio a una ciudadanía cada vez más exigente. Ello, aunado a las transformaciones internacionales en los modelos de gestión pública, así como la creciente necesidad de contar con servidores públicos profesionales fueron algunos de los elementos que propiciaron la implementación de un cambio en las formas tradicionales de administrar los servicios públicos.

La idea central era transformar las grandes instituciones jerárquicas y burocráticas en organizaciones de gestión dinámica y con mejores resultados hacia la sociedad. La gestión pública fue orientada hacia el paradigma de la eficiencia, introduciendo técnicas de la administración privada, además se decidió reducir el tamaño del Estado, con consecuencias cuestionables en muchos de los casos. En un segundo momento, los intentos de transformar la administración tradicional se abocaron a dar paso a la profesionalización del sector público. La promulgación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA) en el 2003, pretendía progresar en la consolidación de un sistema de servicio civil más flexible, eficiente y menos politizado. Sin embargo, en la práctica los avances no han sido del todo satisfactorios.

El siguiente capítulo se enfoca a confirmar las principales decisiones institucionales adoptadas en Ecuador, que derivaron en la conformación de un sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos del Servicio Civil. El análisis se centra en la gestión de los cinco subsistemas que lo conforman: 1).- Subsistema de Planificación de Recursos Humanos, 2).- Subsistema de Clasificación de Puestos (Organización del Trabajo), 3).- Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal (Gestión de Empleo), 4).-

Subsistema de Capacitación y Desarrollo Profesional (Gestión de Desarrollo y Compensaciones) y 5).- Subsistema de Evaluación del Desempeño (Gestión de Rendimiento).

En el análisis se verificará cada uno de los determinantes normativos y su aplicación en el caso de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). El período considerado es de octubre del 2003 hasta la fecha para la normativa correspondiente y del 2007 al 2009 para el estudio de caso de SENPLADES.

ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL EN ECUADOR

La administración de recursos humanos ha sufrido varios cambios en el caso de Ecuador y ha evolucionado de manera sinuosa desde sus inicios hasta el momento de su institucionalización. Con el pasar de los años y de los diversos regímenes políticos, en el país se han creado varias instituciones que han estado comisionadas a preservar la gestión de los funcionarios públicos. Es así que en el año de 1964, se crea la Dirección Nacional de Personal (DNP), bajo un dictamen de la Junta Militar de ese entonces, al ser una de las preocupaciones principales, la estructuración de un sistema que permita un adecuado manejo de las instituciones que se encargan de la administración de los recursos humanos públicos, para lograr un Estado consolidado (Moncayo; 1986: 198-199).

Posteriormente en 1989, durante el gobierno de Rodrigo Borja, se crea la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), sin que se disolviera completamente el primer organismo mencionado, el cual fue absorbido y se convirtió en una institución dependiente de la segunda. Las normas establecidas dentro del marco de este órgano, daban a sus miembros la capacidad e independencia suficientes para poder elegir al personal que lo iba a constituir. Sin embargo, el SENDA fue considerado como un órgano caotizante para el sector público debido a diversos factores, entre los que destacan sus excesivas contrataciones, su falta de control en cuanto al ingreso y la salida del personal y más aún

por su falta de control sobre el pago de remuneraciones a los empleados¹⁹. La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo fue disuelta en 1993²⁰.

Y según avanzó el tiempo, en la década de los años 90 las políticas neoliberales surgieron con gran fuerza, lo que selló el destino del país. El gobierno de Sixto Durán Ballén, bajo el llamado *Consenso de Washington*, proyectó su denominada Agenda para el Desarrollo, de evidentes lineamientos neoliberales. Sería por medio de la misma que, se darían los primeros pasos hacia la apertura del Estado a la iniciativa privada, en julio de 1993. En febrero de ese mismo año el Congreso comenzaría a aprobar artículos de la Ley N° 50 de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada. Este proyecto proveería del necesario marco legal para la reducción de la cantidad de empleados en el sector público y propiciaría la privatización de las empresas estatales.

Tabla 1.
Comportamiento del Nivel de Empleados del Gobierno Central
(Periodo 1992-1995)

Categorías	1992	1993	1994	1995
Directivos	15.162	15.716	16.274	15.483
Profesionales	36.989	32.002	27.438	27.308
Técnicos	26.356	24.201	21.018	18.666
Administrativos	56.128	51.913	42.680	42.365
Docentes	107.730	106.014	106.225	103.253
Servicios	38.999	33.872	28.165	29.999
Jornales permanentes	58.638	54.321	50.383	46.465
Jornales ocasionales	5.156	3.702	3.263	2.484
TOTALES	346.158	321.741	295.446	286.013

Fuente: Ministerio de Finanzas

¹⁹ Estudios realizados aseguran que del presupuesto general del Estado, el 45% se destinaba al pago de empleados públicos A. 10 (Presidente de la República). Encargase al Director de la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional la implantación de la estructura organizacional de la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional. RO 93, 22 de diciembre de 1998.

²⁰ L. 50. *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada*. RO 349 del 31 de diciembre de 1993. Art. 40.

Esta tabla nos indica que desde el año de 1992 al 1995, salieron 60.145 funcionarios del sector público, por lo que podría decirse que la promulgación de dicha ley en diciembre de 1993, representó la medida más relevante del gobierno del presidente Ballén. Con esta ley se pretendía descentralizar la Administración Pública y a la vez privatizar un gran número de empresas estatales, entre las cuales se encontraban algunas proveedoras de servicios básicos, para de tal manera poder minimizar las nóminas del sector público. La Ley también dio carácter permanente al Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), que había sido creado temporalmente en octubre del año anterior y que a partir de entonces se encargaría de llevar adelante las mencionadas reformas.

Bajo esta misma lógica de desarticulación, se crea en 1998 la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI), con el objetivo de “desconcentrar” las funciones y gestiones de las instituciones públicas, (Larrea; 1998: 40). Mediante este organismo el Estado se comprometía a fortalecer la participación de la ciudadanía y de las entidades seccionales en la distribución de la riqueza y de los ingresos públicos.

De la misma manera, al ser los órganos y entidades que comprenden la función ejecutiva, servidores de la sociedad, éstos deben realizar su función bajo sistemas de desconcentración administrativa y descentralización, que gestionen un inmejorable manejo de los recursos financieros. Para ello es necesario delegar funciones y responsabilidades tanto al gobierno central como a entidades seccionales y regionales. El supuesto del que se partía era que el fortalecimiento de los recursos humanos se debía en gran medida a los procesos de descentralización. Es así como se impulsa y se extiende la participación social en la gestión pública. De esta manera se pensaba llevar a cabo una adecuada transformación de las instituciones del sector público y cambiar al Estado en su organización administrativa y financiera. En la realidad esto no se llevó a cabo, a pesar del discurso descentralizador de la administración central. Las oficinas de SENDA en Guayaquil, fueron cerradas poco después de la fundación del OSCIDI, un nuevo organismo que solo funcionaba en Quito y en donde se realizaba todo trámite.

Una de las principales funciones de la OSCIDI era la de dotar a las organizaciones públicas de un marco normativo, metodológico y procedimental, sustentado en preceptos constitucionales y en nuevas técnicas y herramientas gerenciales, a fin de generar una cultura de medición de resultados, tanto de la gestión organizacional como del desempeño de los servidores públicos. Todo ello en función de cumplir con ciertos objetivos estratégicos como base para el desarrollo de carreras, retribuciones y mejoramiento continuo de sus procesos. Estas nuevas técnicas permitieron medir el desempeño de los servidores públicos, sus niveles de eficiencia y la eficacia en su organización.

Posteriormente en 1999 se crea el Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM)²¹. Esta entidad descentralizada fue la encargada de regular los salarios de todos los empleados del sector público, los cuales según la Constitución y los preceptos creados, deberían ser ajustados a sus funciones, eficiencias y responsabilidades.²²

Pertenecería también al CONAREM estructurar los procesos de cambio de sistemas de remuneraciones de las instituciones del Estado, para que de tal manera ningún funcionario percibiera un sueldo mayor que el Presidente de la República. La razón por la que fue creado este organismo fue provechosa, gracias a la implementación de un sistema técnico de administración de recursos humanos que permitió el desarrollo profesional y personal de todos los servidores públicos²³.

En los años siguientes, el tamaño del Estado comienza a acelerarse debido al incremento del empleo que parece relacionarse con la vigorización del proceso de descentralización. El principal indicador es el lento decrecimiento de la cantidad de

²¹ L. 2000-4. *Ley para la Transformación Económica del Ecuador*. Suplemento RO 34, del 13 de marzo de 2000. Art. 92, que reforma el Art. 120 del *Código del Trabajo*

²² Una de las principales preguntas que surgen aquí es: ¿por qué en una institución descentralizada como el CONAREM las decisiones eran tomadas por los ministros de trabajo y economía, junto con otros representantes del Ejecutivo? Esto permitió fijar un aumento del 1000 por ciento al salario del presidente Noboa (unos ocho mil dólares aproximadamente).

²³ L. 2000-4. *Ley para la Transformación Económica del Ecuador*. op.cit. art. 92

personal en el gobierno central y un sostenido aumento de la planta de entidades descentralizadas. En un reciente informe esta tendencia se refleja en la siguiente tabla (Alonso et al, 2007).

Tabla 2.
Comportamiento del Nivel de Empleados del Gobierno Central
(Periodo 1999-2008)

Año	Número de empleados del Gobierno Central	Tasa de Crecimiento Anual	Porcentaje de Crecimiento por Periodo Presidencial
1999	209418		
2000	270790	29.31%	
2001	272370	0.58%	2,450 NOBOA
2002	279042	2.45%	
2003	286130	2.54%	7,297 GUTIERREZ
2004	299405	4.64%	
2005	299627	0.07%	1,500 PALACIO
2006	303897	1.43%	
2007	310412	2.14%	5,692 CORREA
2008	321196	3.47%	
Promedio	296509	2,39%	4,235

Fuente: Ministerio de Finanzas

Durante el gobierno de Lucio Gutiérrez,²⁴ se promulga la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público y su Reglamento, con lo que se reemplaza al CONAREM por la Secretaría Nacional Técnica de Recursos Humanos (SENRES). Por razones como la inexistencia de información sobre cuánto personal laboraba en esas instituciones, la excedida masa laboral constituía uno de los principales dolores de cabeza del gobierno de

²⁴ Durante su gobierno se denunciaron más casos de nepotismo y corrupción que a la larga fueron algunos de los detonantes para su destitución “El nepotismo en el gobierno de Gutiérrez llegó a niveles realmente repugnantes, nunca vistos antes en el Ecuador, con presencia “activa” de sus hermanos, hermanos políticos, y de una gran muchedumbre de agnados y cognados provenientes de una familia muy extendida” (Terán, agenda internacional <http://www.agendainternacional.net/numerosAnteriores/n5/0502.pdf>)

turno. Por tanto la SENRES sería el organismo facultado para promover estrategias para el desarrollo institucional, regular la administración de los recursos humanos y reglamentar las remuneraciones.

El objetivo era impulsar el nuevo modelo de gerencia pública mediante valores y principios relacionados con la productividad, el profesionalismo, la eficiencia y la eficacia de los trabajadores públicos. El buen desempeño de los servidores públicos se potenciaría mediante asesorías y capacitaciones técnicas. Las remuneraciones serían consideradas bajo una escala de mensualidades²⁵. La Secretaría Nacional Técnica de Recursos Humanos procuraría entonces el fortalecimiento de la Gestión Pública, de manera que la misma contribuyera al mejoramiento y al buen desempeño de las instituciones públicas. Desde su creación la actual LOSCCA²⁶, puso fin a una dispersión funcional con el grado de fragmentación del empleo público, facilitando las condiciones para optimizar y centralizar el manejo del personal.

SECRETARÍA NACIONAL TÉCNICA DE DESARROLLO HUMANO Y REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO (SENRES)

La SENRES es el organismo técnico rector de la administración de los recursos humanos de las remuneraciones y del desarrollo institucional de los establecimientos, entidades, organismos y empresas del Estado. Sus principales funciones son: ejercer la rectoría de la administración de recursos humanos; proponer las políticas, emitir normas e instrumentos relativos al diseño, reformar e implementar estructuras organizacionales; evaluar y controlar la aplicación de las políticas y normas; remitir estudios técnicos relacionados a la gestión de remuneraciones del sector público; administrar el sistema nacional de información de desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones de los servidores y trabajadores del sector público; preparar y expedir los reglamentos de aplicación general de la Gestión Organizacional por procesos y de recursos humanos; así

²⁵ Ese año se expidió la escala de Remuneración Mensual Unificada para los dignatarios, autoridades y funcionarios en el nivel jerárquico superior. (Decreto 1820)

²⁶ 6 Octubre 2003 ley 2005-008 Registro Oficial N° 184, codificación posterior mayo 12, 2005

como establecer los programas de capacitación generales. Dicho de otro modo, sus principales jurisdicciones son: formular políticas, normas e instrumentos técnicos; brindar asesoría, efectuar el control y evaluación sobre su aplicación, con el fin de aportar al mejoramiento de la calidad de los servicios públicos.

La base legal de creación de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), se encuentra en el art. 54 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, promulgada en el Suplemento del Registro Oficial No. 184, del 6 octubre de 2003, en la que se señala:

"Art. 54.- De la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y de Remuneraciones del Sector Público .- Créase la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público –SENRES-, con personería jurídica de derecho público, autonomía técnica, funcional, administrativa y financiera, con jurisdicción nacional y domicilio en la ciudad de Quito. El Secretario Nacional será nombrado por el Presidente de la República y ejercerá la representación legal y extrajudicial."

Entre sus objetivos estratégicos institucionales se encuentran: a) el desarrollo e implantación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, el mismo que debe contribuir al mejoramiento de la calidad de los productos y servicios que brinda la institución a sus clientes internos y externos; b) el desarrollo e implementación del Sistema Integrado de Gestión de los Recursos Humanos y Remuneraciones, lo que teóricamente debe promover la productividad, profesionalismo y eficiencia del servidor público en las instituciones del Estado que están reguladas por la ley; y por último c) el control para que las instituciones públicas cumplan con eficiencia, efectividad y eficacia la ley y demás medidas que justifiquen su funcionamiento y permanencia como instituciones del Estado.

De hecho, la misión principal de la SENRES, es asegurar y propiciar la eficiente y eficaz aplicación de las políticas, normas e instrumentos, mediante la asesoría técnica sobre desarrollo institucional, gestión de recursos humanos y remuneraciones de las instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado.

Estructuralmente este órgano administrativo está compuesto por: el Secretario Nacional (quien es la máxima autoridad, y dentro de sus funciones y atribuciones más notables se encuentran las de ejercer la representación legal de la secretaría, absolver consultas, celebrar convenios), entre otras, su estructura se establece con un subsecretario general, un subsecretario de servicio civil y unidades de: Gestión de Recursos Humanos, Desarrollo Institucional, Remuneraciones, Estudios y Normas, Capacitación, y una Secretaría General y de Documentación y Archivo, todas las decisiones respecto a contratación pública de bienes y servicios se concentra en la autoridad nominadora, es decir, el Secretario Nacional.

Al hacer un análisis jurídico de la normativa expedida por SENRES en los últimos años (Anexo 4), podemos verificar que sus funciones se han visto avocadas al control penal y sus competencias se han limitado a ser un ente sancionador por la mala ejecución de las políticas de recursos humanos. En otras palabras, a pesar de que el principal objetivo estratégico de la SENRES está enfocado al desarrollo e implementación del Sistema Integrado de Gestión de los Recursos Humanos y Remuneraciones, lo que teóricamente debe promover la productividad, profesionalismo y eficiencia del servidor público, la SENRES se ha dedicado al control *ex post*, para que las instituciones públicas cumplan con eficiencia, efectividad y eficacia la ley, sin establecer indicadores claros para medirlos.

En este contexto sobre la desestructuración del Estado, no parece sorprendente que entre las principales operaciones de la SENRES, se establecieran la homologación salarial, para reducir el ‘gasto corriente’, y el manejo de los despidos, para reducir la cantidad de funcionarios públicos. Además cabe mencionar que esta institución en sus inicios se financió con préstamos del BID (al menos 100 millones durante 2005), lo que condicionó sin duda alguna sus funciones.

De cualquier modo SENRES no cumplía con las funciones por las cuales fue creado, tal es así que hasta el 2007, de los 300 mil servidores públicos sólo 55 mil estaban registrados y tampoco se podía efectuar la reducción de salarios, porque la burocracia del

sector público había impedido que la norma se cumpliera; por el mismo año en el Banco Central se informaba que 820 burócratas ganaban 20 millones anuales.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

Un análisis detallado sobre los dos regímenes constitucionales del Ecuador, permite establecer que el manejo metodológico de los recursos humanos dentro de la administración pública, no ha tenido cambios constitucionales relevantes desde 1998.

La anterior Constitución Política de la República del Ecuador (1998) en el art. 124 prevía que la administración pública se organizará de manera descentralizada y desconcentrada, estableciendo, a través de la Ley, que se:

Garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos, regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación. Tanto el ingreso como el ascenso dentro del servicio civil y carrera administrativa, se harán mediante concurso de méritos y oposición. Sólo por excepción, los servidores públicos estarán sujetos a un régimen de libre nombramiento y remoción.

Las remuneraciones que perciban los servidores públicos serán proporcionales a sus funciones, eficiencia y responsabilidades. Incluso en esta normativa se establecía explícitamente la siguiente prohibición, en el art. 124: “En ningún caso la afiliación política de un ciudadano influirá para su ingreso, ascenso o separación de una función pública.” Situación que no se prevé en la actualidad.

Casi con la misma redacción, la actual Constitución del Ecuador señala que el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma en que determine la Ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora (art. 228).

Ambas normativas están en concordancia con los requisitos para consolidar un servicio civil, que garantice la igualdad de oportunidades para acceder a la función pública, con base en el mérito y eficiencia comprobados. A pesar de ello, uno de los problemas más graves es que en la mayoría de instituciones, los puestos de libre nombramiento y remoción, superan en gran proporción a aquellos ganados por concurso de méritos y oposición debido a que ni la Constitución, ni la ley establecen un límite en la normativa. Esto altera el sistema de contratación, al organizarlo en función de necesidades inmediatas de la administración pública, sin garantizar criterios de merecimiento, estabilidad, eficiencia y promoviendo nombramientos en función de criterios políticos más que técnicos.

En la Constitución de 1998, no se mencionaba explícitamente los requisitos para ser servidores públicos, mientras que según la actual Constitución tienen la calidad de servidores públicos: “todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”. (Art. 229). Sus derechos serán irrenunciables. En este punto se aclara que el sector obrero de la administración pública estará sujeto al Código de Trabajo.

Al igual que su antecesora, la norma constitucional señala que “la remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia”. En este aspecto, es primordial señalar que aunque el salario está vinculado a temas propios de la gestión y responsabilidad del servidor público, éste no tiene un anclaje en base presupuestaria, ni en el nivel de equilibrio de las finanzas públicas como se hace en otros países²⁷.

Por último, la Carta Magna del 2009 señala que, la operación del sistema debe recaer en un organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo

²⁷ Estudio del Banco Mundial, “Evaluating Pay & Establishment Choices”, en *Administrative & Civil Service Reform*, www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/evaluatingpay.htm

el sector público y regulará mediante la ley, el ingreso, promoción, ascenso, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.

Actualmente se han fusionado la SENRES y el Ministerio del Trabajo y Empleo, por medio de decreto presidencial, con lo que se funda el Ministerio de Relaciones Laborales. De acuerdo a esta lógica el Viceministerio de Servicio Público, le corresponde a la actual SENRES, la cual laborará bajo las competencias establecidas en la LOSCCA. Con estos principios fundamentales se puede señalar que, los cambios respecto al manejo de recursos humanos en lo que se refiere a disposiciones constitucionales de la administración pública con que cuenta el Estado, no han sido mayores desde hace 10 años.

Mas sin embargo la nueva ley propone, extender su jurisdicción hacia todos los organismos que reciban más de la mitad de su presupuesto desde el Estado central. De esta manera, se superpone a los procedimientos particulares de la Función Judicial, Ejecutiva, Legislativa, del Ministerio Público, Corte Constitucional, Fuerzas Armadas y Policía, Comisión de Tránsito del Guayas, Servicio Externo, y Gobiernos ‘Autónomos Descentralizados’ (incluyendo al personal docente de las instituciones educativas públicas). Si consideramos los problemas anteriores, esta codificación, si bien no plantea innovaciones en la trayectoria jurídica, resulta de especial relevancia para la jerarquización normativa, mediante la fijación de una instancia legal superior única para la administración pública.

LEY ORGÁNICA DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

Según la definición de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa aprobada el 6 de octubre de 2003, que es la que rige actualmente los recursos humanos con que cuenta el sector público, cuyas disposiciones son obligatorias para las instituciones, entidades y organismos del Estado y aplicables a las corporaciones, fundaciones, empresas, compañías y en general a cualquier institución donde el Estado tenga mayoría de acciones,

capital y bienes (Art. 3), el objetivo principal del Servicio Civil y Carrera Administrativa, es propender al desarrollo profesional y personal de los servidores públicos, con la finalidad de conseguir un continuo mejoramiento en la eficiencia, eficacia y productividad del Estado y sus instituciones; por razón del establecimiento, funcionamiento y desarrollo de un Sistema Técnico de Administración de Recursos Humanos. Los principios del sistema serán: unidad, transparencia, igualdad, legalidad, fidelidad, justicia, honestidad, racionalidad, descongestión, desconcentración, rendimiento, eficiencia, competitividad y responsabilidad.

Si partimos del hecho de que cualquier norma legal se sustenta en un esquema conceptual determinado y que sus principios normativos están orientados por principios ideológicos, podemos argumentar que la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa le proveía al gobierno de turno, la herramienta legal para adaptar la gestión del recurso humano dentro del Estado, por ello la ley tiene un fuerte mecanismo cimentado en el modelo de gerencia pública²⁸. Al hacer un recuento de sus principios y lineamientos como: productividad, eficiencia, competitividad, responsabilidad y transparencia, observamos que los mismos respondían a la necesidad de flexibilización de la administración pública, demandada por el presidente Gutiérrez para aplicar medidas de corte neoliberal²⁹.

A pesar de ello, vale mostrarse de acuerdo en que algunos de sus principales avances fueron: la concepción del Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos del Servicio Civil (con sus respectivos subsistemas), que buscaba: 1) unificar los diversos regímenes laborales bajo los cuales se administraban los servidores públicos en Ecuador

²⁸ En concordancia con este enfoque, la misión del servicio civil sería medida en función de eficiencia, competitividad, productividad, responsabilidad. Es por ello que las tareas burocráticas no se establecen en función de manuales organizacionales, sino de acuerdo al cumplimiento de objetivos institucionales. Esto en la práctica nunca se operativizó, hasta la fecha no existen indicadores claros que permitan medir el desempeño de los funcionarios, de acuerdo a criterios de eficiencia, competitividad, productividad y responsabilidad en cada una de las instituciones. Consultorías sobre *balance score card* están supliendo ejercicios de planificación estratégica de cada entidad. (Entrevista, Juan Galarza)

²⁹ El gobierno de Lucio Gutiérrez, por un compromiso fiscal con el FMI, propuso al Congreso la aprobación de una Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación de las Remuneraciones del Sector Público, la cual fue aprobada el 6 de octubre de 2003. (Echabarría, 2006: 228)

(Código del Trabajo, Ley de Carrera Administrativa de la función legislativa, Ley Orgánica del Servicio Exterior, Leyes Castrenses, etc.) y que actualmente persisten; 2) homologación de sueldos de los servidores públicos al establecer la Remuneración Mensual Unificada (RMU), estableciendo la norma técnica que fijaba una escala salarial de 14 grados; 3) consolidación de una institucionalidad como se señalaba anteriormente, la LOSCCA da cuerpo a una institucionalidad que había estado poco articulada desde varios entes (CONAREM, OSCIDI, DNP); 4) formación de una red interinstitucional de gestión de recursos humanos (con SENRES a la cabeza) a través de las Unidades de Administración de Recursos Humanos (UAR's), que tienen como objetivo negociar, de forma desconcentrada, los recursos humanos y proveer asesoramiento para el establecimiento de sistemas técnicos de administración de remuneración de recursos humanos en las distintas instituciones³⁰.

El valor de la LOSCCA es que fue el primer intento por consolidar un sistema integral de recursos humanos; sin embargo, la dificultad ha sido fundamentalmente la incoherencia con otras legislaciones e incluso entre sus propios principios (concentración vs. desconcentración de la autoridad). Persisten en Ecuador diversos sistemas de empleo basado en numerosos regímenes, entre los cuales se encuentran el servicio civil y carrera administrativa. El limitado tamaño del servicio civil dentro del empleo público (se calcula que un 16% de los empleados del Gobierno Central están regidos por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público - LOSCCA), imposibilita categorizar al país dentro de aquellos con un amplio personal de carrera.

SISTEMA INTEGRADO DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS DEL SERVICIO CIVIL

Conforme al Art. 59 de la LOSCCA, el Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos del Servicio Civil, consiste en el conjunto de: políticas, normas,

³⁰ SENRES, *Normas e instrumentos técnicos del sistema integrado de desarrollo de recursos humanos del servicio civil ecuatoriano*.

métodos y procedimientos orientados a validar, impulsar las habilidades y conocimientos de los servidores del servicio civil, a fin de lograr eficiencia, eficacia y oportunidad de servicio público. En el fondo, estos preceptos buscan la flexibilidad y eficiencia del servicio público, características primordiales del nuevo perfil de gestión pública. Las principales características del sistema según el propio reglamento de la LOSCCA son: apegarse a una gestión flexible, orientada a generar productos y servicios en donde el valor de los procesos se vea estimulado, para aplicar principios de equidad interna y competitividad externa que fomenten la profesionalización y capacitación del servidor público, de la misma manera que se incentive su desarrollo en la carrera institucional, en función de los resultados de los concursos y **que se impulse en el servicio civil una cultura gerencial**, fundamentada en la medición de objetivos y metas de los procesos internos.

La administración integral del sistema de recursos humanos la lleva a cabo de manera centralizada la SENRES, sin embargo, para descentralizar el asesoramiento en cada una de las entidades gubernamentales, dicha identidad se apoya en las Unidades de Administración de Recursos Humanos (UAR's) de cada institución. El Sistema se estructura en base a 5 subsistemas: 1).- Subsistema de Planificación de Recursos Humanos, 2).- Subsistema de Clasificación de Puestos (Organización del Trabajo), 3).- Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal (Gestión de Empleo), 4).- Subsistema de Capacitación y Desarrollo Profesional (Gestión de Desarrollo y Compensaciones), 5).- Subsistema de Evaluación del Desempeño (Gestión de Rendimiento).

Para el análisis de cada uno, se ha utilizado tanto los principios metodológicos del diagnóstico, como la actual normativa que comprende la LOSCCA y las normas técnicas de cada uno de los subsistemas. Manejando también información obtenida de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES),³¹ que servirá en algunos casos para

³¹ La planificación estatal en el Ecuador se inicio con la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Junapla), creada mediante Decreto Ley de Emergencia número 19, del 28 de mayo de 1954. En 1979, fue remplazado por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), con entidades adscritas, como, el Instituto Nacional de estadísticas y Censos (INEC), el Fondo Nacional de Pre inversión, y el Consejo nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). En 1998, en lugar del CONADE, se creó la Oficina de Planificación

integrar el estudio de los recursos humanos del sector público.

Subsistema de Planificación de Recursos Humanos

Teóricamente el Subsistema de Planificación es el responsable de resguardar a los otros subsistemas. Puesto que la planificación se refiere al proceso de definición de los objetivos estratégicos y operativos de una institución conforme a los cuales se determinan los recursos presupuestarios y humanos para efectuarlos. Su principal objetivo es establecer, que las unidades de recursos humanos, definan los planes de desarrollo administrativo en función de los programas, proyectos y procesos institucionales, bajo mecanismos de carácter técnico y operativo. El resultado esperado es un diagnóstico histórico, actual y proyectado de los recursos humanos. (Art. 2 NTPRH Normativamente este proceso tiene tres implicaciones: la creación de puestos, la contratación ocasional y la supresión de puestos. (Art. 63-65 LOSCCA)

En el caso ecuatoriano, la aplicación de la norma es obligatoria para todas las instituciones, organismos y empresas señaladas en los arts. 3 y 101 de la LOSCCA y en el artículo 1 de su Reglamento. Por eso se delega a la UAR para establecer el plan de recursos humanos de la institución, en correspondencia con la misión, visión, productos, servicios y plan estratégico colectivo.

Aunque conceptualmente se encuentra establecida la relación entre planificación y presupuesto, conforme estipula el artículo 119 del Reglamento de la LOSCCA, que “permite determinar el número de puestos de cada grupo ocupacional que requieren los procesos de las instituciones del sector público, en función del tamaño del Estado, del crecimiento de la masa salarial, y la sostenibilidad fiscal”, la gestión presupuestaria no ha podido integrar instrumentos actuales, que permitan desarrollar este tipo de subsistema. No se ha podido puntualizar acciones que permitan disponer de información completa y

(ODEPLAN). En el 2004, mediante Decreto Ejecutivo No. 1372, se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. www.senplades.gov.ec

actualizada respecto del número de servidores públicos y los ingresos anuales a percibirse, es decir, no se cuenta con un sistema integrado.

Esta desvinculación entre el presupuesto y planificación ha generado incentivos negativos para el cumplimiento de los planes anuales de recursos humanos, dentro de las distintas instituciones. En el caso de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, al no contar con una técnica anual para manejar los recursos humanos, se ha visto obligada a contratar al personal con un modelo paralelo y menos complicado. Tan solo en el 2008, se suscribieron 156 contratos de servicios ocasionales, 80 de servicios profesionales y 73 de consultoría; esto nos da cuenta de dos fenómenos. Por un lado, el bajo nivel de congruencia entre lo que se planifica vs. lo que se termina contratando al final del año y por otra parte, la permisividad de la Constitución, de incorporar funcionarios fuera del esquema meritocrático de concurso; sólo excepcionalmente y teniendo como única restricción el nivel presupuestario, le ha otorgado el poder a las autoridades para elegir según su conveniencia, a las personas que ocuparán diferentes cargos.

a) Sistema Nacional de Información de Desarrollo Institucional, Recursos Humanos y Remuneraciones de los Servidores del Sector Público

Uno de los requisitos básicos para una planificación adecuada es la información con que se cuenta. Hoy en día no existe una base de datos que precise la situación de la gestión de los recursos humanos en el sector público. Por lo tanto, uno de los principales problemas con los que se encuentran los planificadores es, la falta de información segura y actualizada sobre los recursos humanos. El Sistema Nacional de Información de Desarrollo Institucional fue concebido desde el 2003, con el objetivo de generar la información que permita la adecuada toma de decisiones en el ámbito del servicio civil y de remuneraciones, además de la automatización y sistematización de la información sobre la gestión organizacional (por ejemplo: banco de datos de funcionarios inhabilitados, el catastro del sector público, etc.). Dicho sistema hasta la presente no está funcionando, lo que ha impedido tener información renovada en cuanto al número de servidores públicos, puestos, remuneraciones, evaluación de desempeño, etc.

Subsistema de Clasificación de Puestos (Organización del Trabajo)

Según Oszlak (2001), administrar estructuras organizativas supone diversos procesos: a) diseñar y definir la configuración estructural de sus unidades (organigramas); b) establecer las competencias y responsabilidades de cada unidad; c) determinar su tamaño en términos de cantidades y tipos de puestos de trabajo; d) aprobar formalmente las estructuras y sus sucesivas redefiniciones, teniendo en cuenta la misión y objetivos de los respectivos organismos.

En el Ecuador la clasificación ocupacional, está determinada prioritariamente por las tareas, condiciones y requisitos de los puestos de trabajo en la estructura. En este sentido, la SENRES posee la competencia exclusiva de elaborar el sistema general de clasificación de los puestos del servicio civil; para ello deberá considerar diferentes aspectos, la clase de trabajo a realizar, dificultad, ubicación geográfica, complejidad y responsabilidad, así como los requisitos de aptitud, instrucción y experiencia necesarios (Art. 66 LOSCCA). La clasificación debe contener el título de cada puesto, la naturaleza del trabajo, la distribución jerárquica de las funciones y los requerimientos para ocuparlos. A grandes rasgos la administración pública ecuatoriana se clasifica conforme a la tabla siguiente:

Tabla 3.
Composición de los funcionarios públicos por sectores
2008

Área o Sector	Gobierno Nacional	Gobierno Desconcentrado e Inst. Autónomas	TOTAL
Presidencia			
Administración General	911		911
Seguridad y Justicia	48.113	2.320	50433
Defensa y Fuerzas Armadas	67.917	251	68168
Relaciones Exteriores	700		700
Educación y Cultura	146.646	26.961	173607
Salud	34.472		34472
Acción Social	1.898		1898
Interior / Gestión Pública	--	--	0
Empresas de Serv. Públicos	--	--	0
Regulación Económica	--	--	0
Hacienda / Finanzas	978	2.356	3334
Apoyo a la Producción	448	97	545
Comunicaciones	5.046	221	5267
Obras Públicas			0
Trabajo	725	19	744
Agropecuario	3.664	974	4638
Ciencia y Tecnología			0
Turismo y Medio Ambiente	1.485	465	1950
Universidades Públicas			0
Otros (varios)	8.193	15.733	23926
TOTAL	321.196	49.397	370593

Fuente: Ministerio Finanzas

La clasificación se refiere al proceso a través del cual se pueden situar los puestos dentro de los grupos ocupacionales establecidos por SENRES, de acuerdo a su valoración, estos grupos se refieren a los 14 grados de la escala establecidos por la Remuneración Mensual Unificada (RMU). Actualmente esta escala ha sido ampliada a 20 grados, conforme a Resolución N° SENRES-2009-000013, con la finalidad de volver más

competitivos los sueldos de los funcionarios públicos y atraer los perfiles laborales más adecuados. Cabe resaltar que en general, el sueldo de los funcionarios públicos en Ecuador es 3 veces más alto que uno del mismo nivel en el sector privado. (Iacoviello & Zuvanic, 2005: 63)

Tabla 4.
SENRES
ESCALA SALARIAL GRADO 20 S

GRUPO OCUPACIONAL	GRADO	RMU USD
Servidor Público de servicios 1	1	478
Servidor Público de servicios 2	2	504
Servidor Público de Apoyo 1	3	532
Servidor Público de Apoyo 2	4	566
Servidor Público de Apoyo 3	5	612
Servidor Público de Apoyo 4	6	667
Servidor Público 1	7	741
Servidor Público 2	8	819
Servidor Público 3	9	897
Servidor Público 4	10	987
Servidor Público 5	11	1102
Servidor Público 6	12	1286
Servidor Público 7	13	1523
Servidor Público 8	14	1600
Servidor Público 9	15	1850
Servidor Público 10	16	2100
Servidor Público 11	17	2250
Servidor Público 12	18	2400
Servidor Público 13	19	2700
Servidor Público 14	20	3220

Fuente: SENRES

Tanto la LOSCCA como la Norma Técnica expedida para poner en marcha el subsistema, establecen la metodología para la descripción y valoración de puestos. Dentro de ella se consideran los siguientes factores: a) **Competencias**, es decir, tanto los conocimientos derivados de la formación académica, como las habilidades requeridas para

el puesto; b) **Complejidad** del puesto, como el análisis del valor agregado del puesto respecto a los procesos institucionales y los productos generados a la entidad; c) **Responsabilidad**, en base a un examen de las actividades que realice el puesto en relación con los productos.

Vale mencionar que la LOSCCA no fija límites al número o proporción del personal de libre remoción y nombramiento, como tampoco hasta qué nivel jerárquico pueden establecerse puestos políticos o de confianza. La LOSCCA (arts. 89 y 93) como su Reglamento (arts. 4 y 11), no especifican dichas cuestiones sino que se limitan a establecer este tipo de puestos y a colocar restricciones para su ingreso al servicio civil y carrera administrativa; es difícil cuantificar el impacto de los puestos de libre nombramiento y remoción, los llamados “puestos políticos”. Desde esta visión es importante señalar, como un aspecto que incide en el afianzamiento del servicio civil, la circunstancia señalada por el art. 90 de la LOSCCA, que indica que son de libre remoción “los funcionarios que tienen a su cargo la dirección política y administrativa del Estado o que ejercen cargos de confianza”. Es decir, además de la función jerárquica superior (ministros, secretarios generales, directores y gerentes de las empresas públicas), cada gobierno podía repartir los puestos de los gobernadores provinciales, los intendentes y comisarios de policía, los jefes y tenientes políticos, entre otros³².

La mayor dificultad con este tipo de nombramientos, es que el desempeño gubernamental quede ligado a los cambios políticos, en el caso de puestos estratégicos y jerárquicos. El reglamento de la LOSCCA define en su artículo 147 el denominado nivel jerárquico superior, que está integrado por: presidente, vicepresidente, ministros y subsecretarios de estado y directores de área, y las primeras y segundas autoridades de las instituciones, entidades, empresas y organismos del sector Público definidos en los artículos 3 y 102 de la LOSCCA.

³² En la época de Gutiérrez, se calculaba que los puestos a repartir eran no menos del tres por ciento de los cargos públicos; esto es, más de diez mil funcionarios de acuerdo a la base.

Este último agregado reglamentario no establece puestos clave dentro del personal del servicio civil, incluso los directores de área (que son los expertos técnicos de las instituciones) pueden ser removidos en caso de que así lo decida la máxima autoridad. En el caso de SENPLADES la proporción se da en el siguiente sentido.

Tabla 5.

Estructura del nivel jerárquico superior SENPLADES

CARGO	No. FUNCIONARIOS	VACANTES	TOTAL
Secretario Nacional	1	0	1
Subsecretarios	17	1	18
Asesores	14	2	16
Directores	40	3	43
TOTAL	72	6	78

Es decir, de 288 empleados de nómina con que cuenta la institución, 78 pertenecen a la escala jerárquica superior y pueden ser removidos en caso de que haya cambio de autoridad. Esto genera dificultades en la institucionalización de la experiencia y gestión de una entidad pública. Sobre todo frente a los altos niveles de rotación del gabinete político de los presidentes de turno.

Tabla 6.

Estructura de puestos de libre nombramiento y remoción SENPLADES

Institución	Cantidad total de personal	Puestos de libre nombramiento y remoción
SENPLADES	288	190

FUENTE: SENPLADES

Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal (Gestión de Empleo)

Habitualmente este sistema es el más importante respecto a la gestión de los recursos humanos y la consolidación del servicio civil. Su objeto es establecer la correspondencia de los requerimientos señalados en el perfil de competencias de los puestos de la entidad, con las competencias de los aspirantes (Art.1NTSP). Su ámbito de aplicación son todas las instituciones del Estado establecidas en la LOSCCA y su reglamento. (Art. 2 NTSP) Como se ha señalado anteriormente, este subsistema se ha caracterizado por una expansión persistente del número de regímenes de empleo, lo que derivó en un sector público fraccionado.

Para la gestión de los funcionarios del Estado, a más del servicio civil y carrera administrativa, regulados por la LOSCCA, se utilizan diversas modalidades de contratación como: la Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, Personal de las Fuerzas Armadas y Personal de la Policía Nacional. Además, también se observan el Código de Trabajo, La Ley de Carrera Administrativa de la Función Legislativa y el Reglamento de Carrera Judicial. Paralelamente a estas formas de contratación, con diversos grados de estabilidad³³ y condiciones de trabajo, existen contratos de servicios ocasionales y contratos civiles de servicios profesionales y consultorías, estos dos últimos son contratos de carácter civil por lo que no generan relación laboral con las instituciones.

Siguiendo la metodología del diagnóstico propuesta por Longo, este complejo subsistema se encarga de establecer la relación entre las personas que van a desempeñar una función pública con las tareas que son asignadas. Para ello tiene tres áreas de gestión:

a) Gestión de incorporación (ingreso, selección)

³³ Para empleados regidos por la LOSCCA tengan estabilidad debe transcurrir seis meses y un año para los comprendidos en el Código de Trabajo. Sin embargo, la LOSCCA y su reglamento estipulan que debe realizarse una prueba de admisión definitiva.

En cuanto al ámbito institucional se plantean diversas opciones. Una persona puede convertirse en servidor público por incorporación a:

- i) un sistema institucional multiorganizativo completo (en los niveles nacional, provincial, municipal o local);
- ii) un sistema institucional parcial, del que eventualmente se exceptúan ciertos sectores de la administración (tales como policía, educación, salud), que disponen de su propia planta de empleados, o bien aquellos organismos (empresas públicas u otras entidades) que disponen de regímenes de personal propios; y
- iii) un organismo público específico (ministerio, departamento, agencia, empresa).

La incorporación se refiere al proceso técnico en el cual se define la selección del aspirante idóneo, que cumpla con los requisitos establecidos para desempeñar un puesto específico. (art. 3 NTSP) De conformidad con la Constitución, el ingreso y la carrera en el servicio civil serán por concurso de méritos y oposición, en concordancia y de conformidad con la ley. En este caso se aplica un régimen mixto de selección e ingreso, que contempla una cierta cantidad de situaciones (puestos estratégicos, cargos gerenciales y funciones directivas) en que se aplican las formalidades del concurso y en la mayoría de casos el ingreso es por designación directa a través de consultorías, servicios ocasionales y profesionales.

La UAR de cada institución es el órgano responsable de llevar adelante el proceso de selección. Sólo en caso de oposición interviene la SENRES. Como se ha señalado anteriormente, tanto el marco constitucional como la LOSCCA, establecen que la selección de todo el personal del sector público deberá realizarse mediante concurso de merecimientos y oposición, y solo por excepción los nombramientos o contratos quedarán sujetos a un régimen de libre nombramiento y remoción dando margen a la designación directa.

El problema en este punto es que la excepción se ha convertido en regla. En el caso

de SENPLADES esta situación es evidente: de los 288 personas que integran la nómina institucional, solamente 98 tienen nombramientos definitivos (que implican estabilidad) y los otros 190 funcionarios tienen nombramientos provisionales, sin contar los 156 contratos ocasionales y 80 profesionales, que tampoco son sometidos a concurso de méritos y oposición.

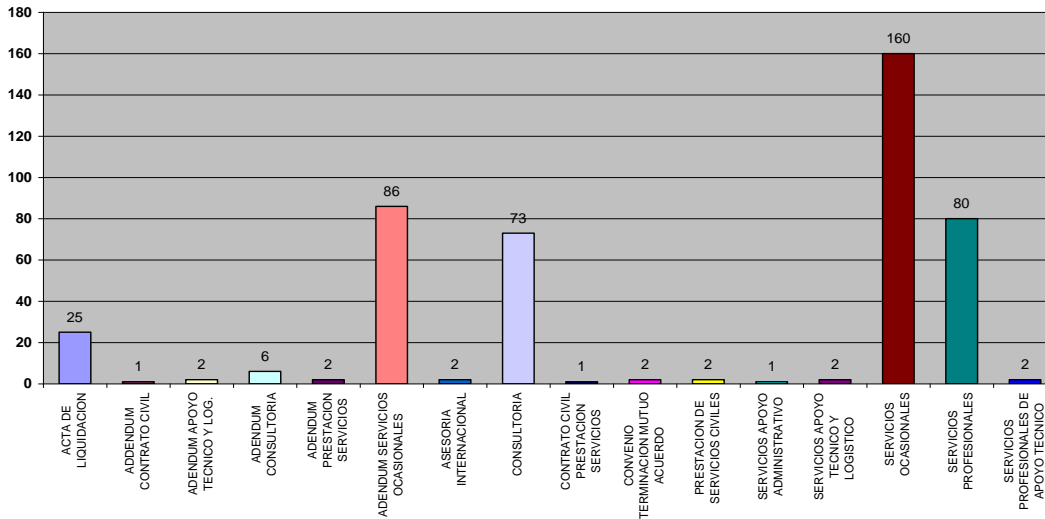
Respecto a los consultores tan solo en el 2008 se contrataron 73 servidores públicos bajo esta modalidad; las características fundamentales de este tipo de contratación es que no se genera ningún tipo de dependencia laboral (incluso rigiéndose por otra legislación), lo que contradice también al principio constitucional, que establece que serán servidores públicos las personas que trabajen para el Estado, regulando el ingreso al sector público (art. 228 CE).

Algunos de los problemas que genera la contratación recurrente a través del régimen de consultoría son: 1) crea distorsiones en términos salariales en cuanto a los demás funcionarios de la institución, algunos casos extremos se dan cuando los consultores perciben remuneraciones mayores a las propias autoridades, sin que ello implique mayor responsabilidad, respecto a los resultados de los servidores públicos; 2) si bien es cierto el alto grado de especialización y profesionalización de este sector en comparación al de los funcionarios, no hay un panorama que permita construir una organización perdurable a largo plazo, ya que al terminar los proyectos de consultoría el aprendizaje institucional es nulo. Es importante mencionar que este tipo de burocracia de “equipos de proyectos” se presentan con mayor fuerza en sistemas con servicios civiles poco desarrollados (Zuñanic & Iacoviello, 2005: 15).

En el caso de SENPLADES, esto lo comparamos con el personal de nómina y contratos de servicios ocasionales. Podemos decir que se ha ido generando un sistema paralelo de recursos humanos con su propia normatividad y reglas del juego. En definitiva, este tipo de formas de incorporación a la larga, se convierten en ámbitos diferenciados y no complementarios de la institución.

Gráfico 1.

**CONTRATOS POR TIPO
ENERO-DICIEMBRE / 2008
TOTAL = 447**



Fuente: SENPLADES

b) Gestión de la movilidad

La LOSCCA establece dos modalidades permanentes de movilidad funcional de personal (traslado administrativo y traspaso administrativo) y dos transitorias (cambio administrativo y comisión de servicio). Las primeras precisan fundamentación de las unidades de administración de recursos humanos de la institución en cuestión y en el caso de traspaso administrativo, también se requiere la aprobación del Ministerio de Finanzas. El cambio administrativo, por su parte, se realiza en una unidad distinta a la asignada y tiene un plazo límite de diez meses de duración. Las comisiones de servicios pueden acceder al derecho de mantener la remuneración o solicitar la diferencia en caso de que la nueva tarea corresponda a una de mayor salario, su duración máxima es de 2 años.

Por su parte, la movilidad geográfica, que implica traslado de residencia y es entendida como movilidad funcional, implica el traslado fuera del domicilio civil, siempre con aceptación escrita y especialmente en tres tipos de situaciones: a) reestructuración

institucional, b) programas de racionalización y c) solicitud del servidor. La LOSCCA establece extrañamente la posibilidad de que el traslado se realice entre diferentes unidades organizativas dentro de la entidad, lo cual exige una argumentación sustentada y que responda a determinadas necesidades institucionales.

c) Gestión de la desvinculación

Referente a a la separación del cargo en caso de nombramientos definitivos, el artículo 193 del Reglamento a la LOSCCA señala que en caso de ser calificado en la evaluación como inaceptable, el funcionario será removido. Otro tanto ocurre en el caso de que reitere la calificación de deficiente en la repetición de la evaluación original calificada de esa manera. Cada institución posee su propio sistema de nómina y procesa la liquidación de los salarios, por ello es vital contar con un sistema único, que permita desarrollar sistemas de información gerencial, tanto institucionales como centrales. En la historia laboral de SENPLADES, hasta el momento no se ha dado algún caso de desvinculación.

Subsistema de Capacitación y Desarrollo Profesional (Gestión de Desarrollo y Compensaciones)

a) Gestión de la compensación

Una de las principales transformaciones introducidas por la LOSCCA, fue la normativa de la Remuneración Mensual Unificada (RMU), en materia de salarios para el servicio civil. Se trata de una tentativa por aminorar las diferencias salariales al interior del sector público y limitar el manejo de los fondos destinados a tal fin. El intento logró transparentar remuneraciones y reducir brechas mediante la eliminación de numerosos elementos del salario que complejizaban la cancelación de los mismos. En este contexto uno de los principales hitos del proceso ha sido la categorización de los sistemas salariales del sector público, reconociendo que aún subsisten diferencias importantes entre entidades

del gobierno³⁴. En el Ecuador la inestabilidad política dio lugar a varios regímenes, los cuales crearon una fuerte inequidad interna, generando “clases de burócratas”. El término “burocracia dorada” es de uso común para referirse a sectores con sueldos privilegiados que producen incomodidad, envidia y resistencias en otros grupos burocráticos. (Iacoviello & Zuvanic, 2005: 64)

Con el establecimiento de la RMU, se puso fin a los componentes adicionales salariales que habían existido tradicionalmente. Según el artículo 104 de la LOSCCA³⁵, la RMU resulta de dividir por doce la suma de los ingresos anuales, a la que no se sumarán: a) 13avo. sueldo, b) 14avo. sueldo, c) viáticos, subsistencias, dietas, horas suplementarias, extraordinarias, encargos y subrogaciones. Los conceptos detallados en esos tres literales constituyen los únicos adicionales que se mantienen. Cabe aclarar que el sistema que define la estructura salarial se sustenta en estudios dirigidos por la SENRES y que debe contar con el dictamen aprobatorio del Ministerio de Finanzas.

b) Gestión de Desarrollo (Capacitación y formación profesional)

Constituye un proceso fundamentalmente programado, técnico, continuo y de inversión institucional, orientado a reforzar e incrementar la formación y competencias de los servidores. (Art. 173 RLOSCCA) En conformidad con ello, los programas y planes de capacitación a favor de los servidores públicos, serán definidos y ejecutados por las UARHs, de cada una de las instituciones del sector público. (Art. 174 RLOSCCA)

La planificación de la capacitación estará en función de las políticas, normas e instrumentos emitidos por la SENRES, determinando las necesidades reales de capacitación, cuya información constituirá la base para la formulación de planes y programas institucionales. (Art. 175 RLOSCCA) La conformación del Subsistema de Capacitación y Desarrollo de Recursos Humanos (artículo 76 de la LOSCCA) y el Sistema Integrado de Desarrollo de

³⁴ Según Iacovello y Zuvanic (2006) existen instituciones autónomas cuyas remuneraciones son superiores al resto del sector público ecuatoriano (Contraloría, Consejo de la Judicatura).

³⁵ El artículo 205º del Reglamento agrega el aporte patronal IESS y el aporte al fondo de reserva.

Recursos Humanos (art. 59 de la LOSCCA), son las realizaciones institucionales de dicha imposición y aunque en el reglamento de la LOSCCA no se explica claramente en que sentido se relacionan; capacitación y desarrollo ocupan un lugar destacado.

Pero dos de las dificultades más frecuentes respecto al tema de la capacitación son: la baja asignación de recursos institucionales para la misma y la poca claridad de sus beneficios. Estas capacitaciones se conceden a instituciones autónomas de varios sectores y a los profesionales por ser funcionarios públicos. Para ello, la LOSCCA establece varios incentivos como: licencias para estudios de posgrado, financiamiento y becas, estas últimas concedidas con o sin remuneración, por intermedio de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT) y del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE).

En el caso de SENPLADES se han realizado tres capacitaciones masivas en el transcurso del año 2008-2009:

- La primera capacitación a los servidores de la Secretaría estuvo enfocada en el “*Servicio al Cliente*”, contó con la participación de 30 trabajadores y su duración fue de 20 horas.
- La segunda exaltó temas de “*Mejoramiento Continuo*”, su duración fue de 20 horas y también contó con la participación de 30 empleados.
- La tercera y la cuarta capacitación manejaron temas de “*Trabajo en Equipo*”, 34 y 46 funcionarios participaron respectivamente y el tiempo empleado fue de un día para cada una de ellas.

El monto total invertido para las capacitaciones fue de \$20. 400 dólares, que comparado con el presupuesto institucional de más de 6 millones de dólares, es mínimo.

Subsistema de Evaluación del desempeño (Gestión de Rendimiento)

La evaluación del desempeño programada y por resultados tiene como objetivo medir y estimular la gestión de la entidad, procesos internos y servidores, mediante la fijación de objetivos, metas e indicadores de logro, que incorporen al servicio civil una cultura organizacional gerencial basada en la observación y consecución de los objetivos esperados. (Art.187 RLOSCCA)

Su aplicación se la realiza mediante un formulario, pero los resultados terminan siendo subjetivos, ya que al no existir parámetros de evaluación y gestión de los funcionarios, respecto a sus atribuciones y responsabilidades, la evaluación de desempeño es una aproximación de la percepción del jefe inmediato superior del funcionario a ser evaluado, lo que se presta a desaciertos y la imposibilidad de argumentación del funcionario evaluado.

Normativamente el ámbito de aplicación de la evaluación del desempeño, es para todos los servidores que prestan servicios al interior de los procesos institucionales del sector público. (Art. 189 RLOSCCA) La LOSCCA considera mecanismos de evaluación de desempeño y la obligatoriedad de realizarlos a todos los servidores públicos.

La evaluación de desempeño se realiza desde mediados del año 2008 por parte de esta Secretaria, sin embargo, como era de esperarse, no todas las instituciones cumplen con esta obligación. Esta situación puede explicarse por diversos motivos, ya sea por la necesidad de homogeneizar las evaluaciones para obtener resultados más efectivos en las diferentes instituciones, o a la vez para modificar evaluaciones estrictamente formales o poco consistentes.

La evaluación de desempeño tiene un bajo grado de aplicación efectiva en aquellas disposiciones, que establecen la destitución en casos de: evaluaciones negativas, actos de corrupción, incumplimiento de deberes de funcionarios públicos, u otros.

Uno de las características más importantes del sistema de recursos humanos es la necesidad de interconexión entre los subsistemas que lo integran; en el caso del desempeño y la retribución salarial esto no ocurre así. La versión actual de la LOSCCA, que determinó la unificación de remuneraciones y estableció la RMU con el objetivo de lograr una administración salarial menos dispersa y fragmentada, ratifica dicha apreciación, independientemente del nivel de desempeño de los funcionarios.

Respecto de las demás cuestiones, la evaluación de desempeño no se encuentra visiblemente alineada con la LOSCCA. A modo de ejemplos, el artículo 86 de la LOSCCA establece que la evaluación servirá para el ingreso a carrera, el ascenso y cesación, y la concesión de otros estímulos como menciones honoríficas, becas y cursos de adiestramiento. Además, el artículo 193 del Reglamento, agrega una causal de destitución que no está contemplada en el artículo 49, al establecer que el servidor calificado como inaceptable, será destituido previo agotamiento de instancias de legítima defensa (literal c). El artículo 75 de la LOSCCA afirma, por su parte, que el resultado de la evaluación de desempeño será el segundo aspecto a evaluar para las promociones. Paradójicamente, la única coincidencia que aparece en ambos textos se refiere a la capacitación y formación, tal es así que el artículo 83 de la LOSCCA menciona que su labor consiste en determinar los procesos de mejoramiento continuo de la institución.

En este sentido, no se aplica el plan de incentivos para otorgar puntajes equitativos, por lo que, a menudo los evaluadores se ven forzados a otorgar buenas calificaciones para evitarse problemas. La LOSCCA prevé evaluaciones semestrales, pero en el reglamento (art. 188) se caracteriza al proceso como permanente, según el cual las valoraciones de indicadores de gestión deberán ser computadas en períodos mensuales, bimensuales, trimestrales o semestrales, de acuerdo al Plan Operativo Institucional.

OTROS ASPECTOS RELEVANTES

Es trascendental tomar en consideración algunos aspectos relevantes dentro del caso de la SENPLADES como institución analizada y el país en general, ya que la abundancia de elementos de rigidez son constantes, existen apartados que no se encuentran formulados en los diferentes instrumentos técnicos y legales aplicables al servicio civil, tal es el caso de la utilización de dos cuerpos legales para la contratación de servidores públicos, tanto la LOSCCA como la Ley de Contratación Pública (en el caso de consultores).

Se puede mencionar algunos problemas institucionales que se dan pero que no están puntualizados en documento alguno, son percepciones propias de la investigación efectuada. Por otra parte se siente un exceso de uniformidad en los marcos reguladores del servicio civil, lo que reduce la capacidad de adaptación y reacción a entornos plurales y de cambios estructurales. Adicionalmente a esto se suman las excesivas regulaciones, la gestión centralizada al máximo, y la poca o nula desconcentración de la gestión, lo cual genera ineficiencia y corrupción.

En cuanto a las formas de ingreso o selección del personal, se puede decir que los procesos son extensos, enredados y exageradamente formalizados, (un peso excesivo de los conocimientos y los méritos formales), contrarios a las formas flexibles que propone la nueva gestión pública. Sin embargo, también valdría debatir si los implementos funcionales de la empresa privada pueden trasladarse a la empresa pública como plantea el enfoque de NGP: ¿tienen estas organizaciones los mismos objetivos? Aún si dejamos de lado el aspecto normativo de su operación, las empresas están relativamente condicionadas por el origen de sus recursos y sus objetivos económicos, no así las instituciones públicas; aclarar esta cuestión puede ser parte de una investigación futura.

Por último, una de las principales conclusiones de esta sección es que no se ha operado un ‘cambio sustancial’ entre la normativa del 2003 y la del 2009, a pesar del cambio de gobierno. Lo que significa que el anunciado giro antineoliberal opera bajo el mismo contexto jurídico en materia de recursos humanos del sector público.

CONCLUSIONES

En este capítulo se examinan los descubrimientos y resultados encontrados a lo largo de la investigación. En general, uno de los principales argumentos ha sido que el cambio en el modelo administrativo es primordial e impacta en la conformación del servicio civil. Las siguientes proposiciones son un resumen de las mismas:

1. Desde los últimos años ha existido una fuerte tendencia a incorporar principios relacionados, con el cambio en el modo de estructuración de la administración pública tradicional, estos cambios impactan en la forma de organización estatal conformada por personal burocrático (con distintas capacidades) para implementar la toma de decisiones del gobierno.
2. Por lo tanto, la Nueva Gestión Pública surge durante la década de los setenta, como un conjunto de preceptos de corte liberal, para enfrentar los problemas de burocratización y mejorar la gestión en las administraciones públicas. Entre sus puntos principales se destacan: la implementación de términos como: calidad, competitividad, autorización, flexibilidad y sobre todo la gestión por resultados; del mismo modo es vital resaltar que este sistema considera a los ciudadanos como sus clientes.
3. En América Latina, se impulsó una agenda de reforma administrativa donde se incluían los principales postulados de la NGP, haciendo especial énfasis en la necesidad de profesionalizar los recursos humanos del sector público. Y con el tiempo uno de los mayores cuestionamientos al enfoque de NGP en la región ha sido, su vinculación con las propuestas de descentralizar políticas sociales en actores que no pertenecen al estado y también regirse según principios neoliberales. Sin embargo, algunos principios del modelo pueden tener impactos positivos, sobre

todo aquellos relacionados con la autonomía de gerentes, flexibilidad de los procesos y mayor transparencia.

4. Partiendo de la visión institucional, el servicio civil es un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, sujetas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes necesarias para el desempeño eficiente de actividades enmarcadas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad.
5. A pesar de su vinculación con el enfoque neoliberal, uno de los principales aportes de la NGP en América Latina, es la premisa de que el factor humano de las instituciones públicas es, a la larga, el principal aliado en los procesos de cambio; pues los resultados dependen de las capacidades reales que posean los funcionarios públicos. Por lo tanto, uno de los instrumentos con que cuenta la administración pública es la gestión del empleo público como aspecto fundamental, para reforzar las capacidades mínimas del Estado. Desde esta perspectiva, incrementar la eficiencia burocrática, reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones, así como evitar la desviación de recursos públicos con fines privados, son objetivos cruciales de la administración pública.
6. La promulgación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa en el año 2003, representó para el Ecuador un avance importante en la creación de un sistema de servicio civil más articulado. Sus principales avances se registraron en varios sentidos. En un principio, se logró el establecimiento de una escala salarial única en el sector público, lo que ha contribuido a disminuir las disparidades existentes en términos remunerativos. La consolidación y centralización de una institucionalidad dispersa en la Secretaría Nacional Técnica de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, también representó un avance importante en términos de contar con un solo ente que regule y auspicie una correcta gestión de los recursos humanos con que cuenta el Estado. Por último, reconocer la necesidad

de dinamizar la administración pública por lo que alguna de sus implicaciones programáticas (orientadas bajo el modelo de nueva gerencia pública), se dirigen a la gestión por resultados, flexibilización de procesos, transparencia, etc.

7. Sin embargo, en la realidad las principales limitaciones del servicio civil en el Ecuador han sido la imposibilidad de incorporar a la mayor cantidad de funcionarios del sector público: solo el 16% se amparan bajo esta norma, persiste una diversidad de regímenes bajo los cuales se gestiona la administración de recursos humanos del Estado, lo que provoca la fragmentación del sistema y dificultan su adecuada consolidación.
8. A largo plazo esto conlleva a un impacto en varios sentidos. Haciendo un análisis de la consistencia del sistema de servicio civil ecuatoriano en relación a otros países latinoamericanos, Ecuador aparece como uno de los países con mayores problemas respecto a su servicio civil, en los que se distinguen dos factores: su alto grado de politización y prácticas clientelares (BID, Iacoviello y Zuvanic, Echabarría). Por una parte un alto nivel de politización del servicio público, que persiste debido a la incorporación de los niveles directivos a los puestos de libre nombramiento y remoción, así como la gran cantidad de nombramientos provisionales y la contratación de servicios ocasionales, lo que da cuenta de funcionarios públicos vinculados con el gobierno en turno.

En relación a los resultados específicos del sistema de servicio civil y de los subsistemas, algunas de las principales conclusiones son:

Desde el punto de vista normativo, fundamentalmente delineado en el Capítulo 2 y 3, todo parece indicar que existe una fuerte relación entre la heterogeneidad normativa y el nivel de consolidación de un servicio civil profesional, es decir, *a pesar de* la normativa, no se pudo consolidar ningún servicio civil, y la relación es inversa. O quizás, urdiendo un poco más fino, *a causa de* la normativa no se pudo consolidar tal servicio, puesto que los

criterios de eficiencia estaban definidos por la reducción del sector público instigada por la ideología neoliberal, que sustenta la nueva gerencia pública.

Como se señaló el servicio civil implica un sistema integrado de los subsistemas que lo conforman, 1).- Subsistema de Planificación de Recursos Humanos, 2).- Subsistema de Clasificación de Puestos (Organización del Trabajo), 3).- Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal (Gestión de Empleo), 4).- Subsistema de Capacitación y Desarrollo Profesional (Gestión de Desarrollo y Compensaciones), 5).- Subsistema de Evaluación del Desempeño (Gestión de Rendimiento). Y vale aventurarse a señalar que los componentes intrasistémicos parecen tener más relevancia que los extrasistémicos; es decir, en la organización de la administración pública predomina la autoreproducción del sistema burocrático por sobre la incidencia en el ámbito social. En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos, deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

Referente al subsistema de planificación se ha podido constatar que, en SENPLADES no existe una adecuada planificación institucional, esto puede deberse a que en ninguna parte de la ley señala algún tipo de sanción en caso de no cumplir lo planificado, esta situación se agrava por la falta de vinculación con el tema presupuestario. Otro de los problemas a resaltar es que la LOSCCA da mucha responsabilidad a las UAR'S sobre el tema de la planificación, sin tomar en consideración que estas unidades no poseen la experiencia técnica e institucional, para determinar las necesidades sobre recursos humanos en las entidades públicas.

Por otra parte, la falta de información sistematizada y accesible sobre número de empleados del gobierno central, gobiernos seccionales, empresas públicas, número de puestos ocupados y vacantes, nómina salarial del gobierno, promedio de sueldos gubernamentales y de las empresas públicas, etc., dificulta cualquier toma de decisiones,

respecto a la planificación del sistema integral de recursos humanos del sector público, así como a nivel institucional. Respecto a la clasificación de puestos, cabe señalar la persistencia de esquemas de mera administración de personal y la persistencia de diversos regímenes laborales.

Con relación al sistema de gestión de empleo, la estructura organizativa establecida en el sistema de gestión de recursos humanos no favorece al sistema de servicio civil; en especial, la rigidez de los procesos de contratación, bajo nivel de remuneraciones de los funcionarios medios y poca capacidad técnica, generan los incentivos para la contratación de consultores. Estos incentivos a final de cuentas generan una institucionalidad paralela frágil y que depende de los cambios políticos.

En el caso de SENPLADES, una de las explicaciones alternativas que se podrían dar es que, la contratación de servicios ocasionales o consultorías, permiten la atención localizada sobre aspectos más circunscritos de la realidad social, además de dinamizar los procedimientos, de por sí lentos en la máquina burocrática. También podría sostenerse que la conservación de los funcionarios públicos no es un valor en sí, sino cuando aquello que se conserva responde a expectativas de calidad; de otro modo, el hecho de que la administración pública esté sujeta a los ciclos electorales, puede permitir la apertura del sistema burocrático hacia su entorno social, reactivando los vínculos representativos de la democracia. En último término, parece difícil defender la supuesta 'neutralidad' de los funcionarios, puesto que toda acción estatal está orientada por un horizonte político, que ha sido legitimado a través de procedimientos democráticos. En fin, habría que retornar sobre la cuestión respecto a los vínculos entre política y burocracia que no son materia de la presente investigación.

A partir del análisis del caso de SENPLADES, se puede afirmar que continúa una alta politización del sistema, en especial como consecuencia de la persistencia de la excepcionalidad en la ley, respecto al tema de la contratación por servicios ocasionales y nombramientos provisionales, ya que el único criterio para el acceso termina siendo la

voluntad de la máxima autoridad. Esto a final de cuentas, permite la incorporación de funcionarios públicos sin ningún tipo de examen de mérito y oposición. Incluso en la actual Constitución ya no se establece (como en la de 1998) la prohibición expresa respecto al ingreso derivado de la afiliación política en la función pública. Si bien es cierto se registran avances respecto a los temas de ingreso a través de concursos de mérito y oposición, los incentivos para otorgar contratos mediante consultorías y servicios ocasionales siguen siendo altos.

En este mismo sentido, sobre el subsistema de evaluación, se pudo determinar que existe una falta de articulación entre el subsistema de desempeño y compensación, ya que este último se rige solamente por las escalas fijadas por SENRES, esto no genera los incentivos positivos para que los funcionarios mejoren su desempeño. Por otra parte, al no contar con indicadores objetivos de desempeño, los criterios con que son evaluados son totalmente subjetivos y a discreción de los jefes inmediatos.

En general, uno de los principales inconvenientes que se verificaron durante la presente investigación, fue la falta de una estrategia integral de gestión de recursos humanos, así como la ambigüedad normativa que persiste hasta la actualidad. De hecho, se corrobora que la SENRES como organismo encargado de la gestión del recurso humano del estado, se ha dedicado a emitir normativa coercitiva sobre temas puntuales, sin conceptualizar un cambio importante del modelo con el que se había venido trabajando. Indudablemente, el marco jurídico más importante en términos de impacto fue el que se emitió en el 2003, a partir de entonces no han sucedido cambios trascendentales respecto a la gestión.

De la investigación realizada en SENPLADES, se deduce que, a pesar de algunos cambios, en apariencia poco profundos, el marco jurídico para la organización del servicio civil permanece tal cual desde el 2003, lo que nos llevaría a cuestionar las posibilidades reales de una transformación estructural en el estado, más allá del proyecto antineoliberal de políticas sociales que se ha propuesto. En efecto, ¿cómo disponer de un auténtico

servicio civil cuando se mantiene el fundamento normativo de la gestión empresarial adoptado desde la empresa privada?

Por otra parte, las intervenciones de un estado social desbordan los límites jurídicos del estado de derecho, en tanto se efectúan sobre la base de resultados con la urgencia que, en no pocas ocasiones, deja al margen los principios jurídicos. De tal suerte, el alto grado de discrecionalidad en el manejo de recursos públicos, impide la estabilización de expectativas sociales y la administración del servicio civil siempre queda vinculada a la voluntad política del gobierno, en lugar de formar parte de la estructura de un estado que tiene su base de legitimidad en una ciudadanía social ampliada.

En última instancia, esto nos conduce a reflexionar sobre la necesidad de un marco jurídico adecuado para consolidar el servicio civil, considerando la estrecha relación entre un programa político y los aspectos de mérito y requerimientos técnicos, que deben predominar en la selección de recursos humanos para emprender tareas específicas. Si bien es cierto que la contratación de libre remoción podría dinamizar intervenciones excepcionales en casos de especial emergencia, esto sólo debiera contar como un momento aislado y los procedimientos de contratación debieran regularizarse con el propósito de afianzar la posición de servidores civiles.

Asimismo, los criterios para la evaluación de calidad podrían adaptarse para su implementación en el sector público, con el objetivo de tener indicadores fiables de rendimiento y desempeño. Esto nos permitiría disponer de una base de información para optimizar las intervenciones estatales a través de variables focales, cada vez más adecuadas y además mantener informada a la ciudadanía.

En este punto es evidente que el servicio civil no es el único factor que explica la falta de resultados de las reformas administrativas en el Ecuador. Sin embargo, desde mi perspectiva, la propuesta de reforma institucional del estado del actual gobierno, se ha concentrado en la transformación institucional del mismo, dejando de lado la necesidad de

una reforma estructural del servicio civil, que a fin de cuentas es el recurso más importante para enfrentar los procesos de cambio, que trae aparejado el nuevo paradigma gerencial.

Vale reflexionar sobre la importancia de la reconstrucción de la capacidad del Estado como una condición esencial para que los países de América Latina, enfrenten mejor sus principales problemas de inequidad y desarrollo económico. El Estado se convierte en el principal actor de transformaciones políticas y sociales, de ahí el carácter estratégico de la gestión estatal para fortalecer los organismos e instituciones públicas, no solo a nivel estructural sino de manera integral. Dentro de esto, la gestión de recursos humanos es un aspecto estratégico de la reforma estatal y del modelo estructural, puesto que son las personas las que forman parte de las instituciones y no solo las normativas.

Una de las recomendaciones derivadas de la presente investigación es que SENPLADES, al ser la secretaría encargada de la reforma del estado y la innovación gubernamental del Ejecutivo, plantee una reforma estructural de las instituciones encargadas de la gestión de recursos humanos. En otras palabras, desde mi perspectiva dicha entidad deberá promover a nivel del gobierno, una revisión de la organización y funciones de cada una de las normativas e instituciones involucradas en el manejo de la gestión de recursos humanos, con la finalidad de institucionalizar mecanismos que impulsen un efectivo manejo de los recursos humanos con que cuenta el Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Aguilar, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
2. Barzelay, M. 1998. *Atravesando la Burocracia: una perspectiva de la administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español. México. Título original *Breaking Through Bureaucracy. A New vision for managing government*.
3. Barzelay, M. 2003. *La Nueva Gestión Pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. Fondo de Cultura Económica. México distrito Federal. Primera edición en español. México. Titulo original *The New Public Management*.
4. Batley Richard (1999), "The New Public Management in Developing Countries: Implications for Policy and Organizacional Reform" *Journal of International Development*, 11.
5. Castells, Manuel (1998). *Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*, Seminario Internacional "Sociedade e Reforma do Estado", São Paulo.
6. CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (1998): *Una nueva gestión pública para América Latina*.
7. CLAD (2003): *Carta Iberoamericana de la Función Pública, Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad*.
8. Constitución del Ecuador (2008), Asamblea Nacional Constituyente.
9. Corzo Fernández, Susana (2002b). *El clientelismo político como intercambio*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, WP nº. 206.
10. Crozier Michael(1995), *Estado modesto, estado moderno: estrategia para el cambio*. Fondo de Cultura Económica, México.
11. Dawson Sandra y Dargie Charlotte (2003), *New Public Management*, en Mc Laughlin *et. al* (eds.) *New Public Management, Current trends and future prospects*, Routledge, London.
12. Dimock (1947), *The Study of Administration*, The American Political Science Review.
13. Dror, Yehezkel. (1996), *La capacidad de Gobernar: Informe al Club de Roma*, 2 ed. Fondo de Cultura Económica, México.
14. Echebarria, K. (2003): *La Modernización del Estado y la Reforma del Servicio Civil: Fortalecimiento Democrático, Consolidación del estado de Derecho y Eficacia De Las Políticas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
15. Echebarría, Koldo (2000) Editor, *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina* Washington, BID-DRP, DC, Berkeley: University of California Press.
16. Echebarría, Koldo (2001): *Instituciones, reforma del estado y desarrollo: de la teoría a la práctica*". *División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC.

17. Evans, Peter (1992) *The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change in Haggard Kaufman, et al The Politics of Economic Adjustment; International Constraints, Distributive Conflicts, and the state*. New Jersey: Princeton Press.
18. Frederickson, George (1996), "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration", *Public Administration Review*, t. 56.
19. Guerrero Omar (1982). *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
20. Guerrero, Omar (1997), "Clásicos de la teoría de la administración pública", *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 2, Núm. 3, 1997.
21. Guy Peters, (1999), *La Política de la Burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
22. Hood Christopher (1991), "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration*, t. 69.
23. Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2005): *Diagnóstico Institucional de los Servicios Civiles de América Latina. Informe Final*. Diálogo Regional de Política, BID. Presentado en la V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Washington DC, 17-18 de marzo.
24. Iacoviello, Mercedes (2006) "Análisis comparativo por subsistemas". Capítulo 20, p. 533-572. En: Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina . Ed. Echebarría, Koldo. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Diálogo Regional de Política. BID. Washington, DC. 2006.
25. Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic (2005) "Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos del estado en América Latina". Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre de 2005.
26. Klingner, D.E. & Pallavicini Campos, V. (2001). *Strengthening Personnel Management in Developing Countries: Lessons learned, lessons forgotten, and an agenda for action*. Public Personnel Management, Volume 30 N° 1, Spring, pp 1-15
27. Larrea, Juan (1998), "*La Primera Constitución Liberal de 1897*", en: Religión y Derecho. División Editorial Poligráfica. Guayaquil.
28. Longo, Francisco (2001). La reforma del servicio civil en las democracias Avanzadas: mérito con flexibilidad. Banco Interamericano de Desarrollo.
29. Longo, Francisco (2002). *Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil*. Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, abril 2002.
30. Longo, Francisco (2004). *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós. España.
31. Lynn, Laurence (2001), *The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Administration Really Stood for* *Public Administration Review*, t. 61.
32. Malcolm & Dale, Tony, (1998). *Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries*, World Bank Research Observer, Oxford University Press, vol. 13(1), p. 29, 30

33. Mascott María (2003), *Sistemas del Servicio Civil y sus Reformas*, Cámara de Diputados, México.
34. Matheson, Alex (2000), "A New Public Management. How well does it travel?", *Oxford Policy Institute*, t. 3.
35. McCourt, Willy y Minogue, Martin (2001). *The internationalisation of new public management, Reinventing the Third World State*, Edward Elgar, Cheltenham.
36. McGregor Eugene y Solano Paul (1996), "Data Requirements and Availability", en Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry y Theo A.J. Toonen (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press.
37. Méndez, José (1999) "Estudio introductorio", en Guy Peters, (1999), *La Política de la Burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
38. Minogue, Martin (2001), "The internationalisation of new public management", en McCourt Willy y Minogue, Martin (2001). *The internationalisation of new public management, Reinventing the Third World State*, Edward Elgar, Cheltenham.
39. Muñoz, Pedro (1974), *Introducción a la administración pública. 2: relaciones humanas y administración de personal*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica,
40. Niskanen, William (1975). *Bureaucrats and politicians. Journal of Law and Economics*, t. 18:3
41. OCDE (1995) *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, París.
42. Osborne David & Gaebler Ted (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin, New York, USA.
43. Oszlak, O. (2001), "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros", documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
44. Pardo, M. C. (2005). El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, N° 8, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Auditoría Superior de la Federación, México.
45. Pierre, Jon (1993), "Legitimacy, institutional change and the politics of public administration in Sweden", *International Political Science Review*.
46. Polidano C. (1999), *The New Public Management in Developing Countries. Institute for Development and Policy*, University of Manchester, UK.
47. Polidano, Charles (2001), "Administrative reform in core civil services: application and applicability of the new public management", en McCourt Willy y Minogue, Martin (2001). *The internationalization of new public management, Reinventing the Third World State*, Edward Elgar, Cheltenham.
48. Pollit, Christopher y Bouckaert, Geert (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
49. Pollitt, 1993, *Managerialism and the Public Services*, Blackwell, Oxford, UK.
50. Prats i Catalá Joan (1998), *Dilemas de la gobernabilidad democrática en América Latina XX*, Rio de Janeiro.

51. Prats i Catalá, Joan (2003) *Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública*. Biblioteca virtual del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Losada.
52. Ramió, C. y Salvador, M. (2005), *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB (Serie América Latina).
53. Rauch, J.E. & P.B. Evans (1999). *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth*, American Sociological Review.
54. Schick Allen (1998), *Why do Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms?*, afirma no acepto que Nueva Zelanda ofrezca una guía práctica para países en desarrollo sobre cómo superar las deficiencias de su sector público, p. 123
55. Senge, P.M. (1996): *La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. Barcelona. Guernica.
56. Uvalle Ricardo (2000). *Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea*. Plaza y Valdez. México.
57. Weber Max (1984), *Economía y Sociedad, Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica, 2 vols., México.
58. Weimer David L. y Vining Aidan R. (1989), *Policy Analysis, Concepts and Practice*. Prentice Hall, New Jersey, USA.
59. Williamson, J. (1990). *What Washington means by policy reform*, en J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington.
60. Zuvanic, Laura y Mercedes Iacoviello (2005) *El rol de la burocracia en el PMP en América Latina*. Trabajo preparado para el Taller sobre Reforma del Estado, Políticas Públicas y Procesos de políticas públicas, Banco Interamericano de Desarrollo

ANEXO 1

Reformas a los sistemas de servicio civil en otros países

(Fuente: Mascott Sánchez, “Sistemas del Servicio Civil y sus Reformas”)

PAIS	INICIO DE REFORMA	OBJETIVOS DE LA REFORMA	TIPO DE REFORMA	VALORES DE SERVICIO	ORGANIZACIÓN DE LA CARRERA	MECANISMOS DE LA REFORMA	EFFECTOS EN EL SERVICIO
Gran Bretaña	Principios de los 80	<ul style="list-style-type: none"> -Reducir el volumen del servicio -Flexibilización del servicio - Organización por competencias - Descentralización 	Radical	<ul style="list-style-type: none"> Integridad Imparcialidad Objetividad, Evaluación de Resultados y Rendición de Cuentas 	<p>Sistema Mixto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema de empleo (administración local) - Sistema de Carrera 	<ul style="list-style-type: none"> -Políticas de recortes combinan : transferencias de funciones y personal amortización de vacantes, retiro anticipado y despidos - Descentralización de las decisiones hacia las dependencias - Gestión de Competencias - Retribución por rendimiento y aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> - Drástica reducción en el volumen del servicio - Aumento de empleo de medio tiempo - Descentralización - Mayor poder de decisión para directores - Gestión por competencias de reclutamiento desarrollo y evaluación - Avance de la redistribución por rendimiento
Estados Unidos	Mediados de los 80	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir el volumen del servicio -Flexibilización del servicio Descentralización - Elevar la calidad del trabajo del servicio 	Radical	<ul style="list-style-type: none"> Sensibilidad y Respuesta a las demandas intereses y expectativas Ciudadanas 	Sistema de Carrera	<ul style="list-style-type: none"> - Planes específicos de reducción de empleo (retiro voluntario) - Descentralización del servicio - Flexibilización del servicio - Evaluación de resultados - Retribución por mérito 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción desigual en el volumen del servicio: amplia en algunos sectores, moderada en otros - Aumento de empleo a media tiempo y trabajo a distancia - Descentralización desigual y heterogénea en la toma de decisiones - Descentralización en reclutamiento y selección

							- En algunas agencias y ministerios, retribución por mérito
Nueva Zelanda	Mediados de los 80	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir el volumen del servicio - Flexibilización - Descentralización - Elevar la calidad del trabajo gubernamental - Evaluación del desempeño - Cambio de cultura del servicio 	Radical	<ul style="list-style-type: none"> Transparencia Efectividad Eficiencia Responsabilidad Consistencia 	<p>Sistema Mixto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema de empleo - Sistema de carrera 	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralización del servicio - Propuesta de implementación de contratos de trabajo temporal - Evaluación de resultados - Transferencia de responsabilidades a organismos 	<ul style="list-style-type: none"> - Drástica reducción en el volumen del servicio - Descentralización radical de toma de decisiones - Legislación estimula asociación y representación del servicio
Australia	Principios de los 80	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir el volumen del servicio - Flexibilización - Descentralización de toma de decisiones y gestión de recursos - Evaluación del desempeño - Cambio de cultura del servicio 	Radical		<p>Sistema Mixto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema de empleo - Sistema de carrera 	<ul style="list-style-type: none"> - Métodos indirectos para reducir servicio: restricción de recursos. - Descentralización del servicio y de toma de decisiones - Introducción de métodos de evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Drástica reducción en el volumen del servicio - Descentralización radical de toma de decisiones - Mayor poder de decisión para directores - Legislación estimula asociación y representación del servicio
España	Mediados / Finales de los 80	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir el volumen del servicio - Control del clientelismo y de las culturas legalistas; promoción de la calidad y los resultados 	<p>Reforma</p> <p>Negociada</p>	<ul style="list-style-type: none"> Eficiencia Transparencia Integridad 	<p>Sistema Mixto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema de empleo - Sistema de carrera 	<ul style="list-style-type: none"> - Reestructuración de los ministerios y métodos indirectos para reducir servicio; jubilación anticipada - Movilidad forzosa del servicio - Redistribución por rendimiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Sin recortes, moderación de la planta de personal - Desigual descentralización de los procesos de toma de decisión - Retribución por puesto y no por categoría, poco éxito de sistemas de pago por rendimiento

Francia	Finales de los 80	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir el volumen del servicio - Desburocratización - Descentralización - Integridad administrativa 	<p>Reforma Negociada</p>	<p>Sensible a las demandas intereses y expectativas Ciudadanas</p>	<p>Sistema Mixto: - Sistema de empleo (Función pública territorial) - Sistema de carrera</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sin plan de reducción del volumen del servicio - Promoción de la movilidad del servicio -Reducción en uniformidad de políticas salariales, retribución por rendimiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Moderado aumento del servicio - Aumento de empleo de medio tiempo - Escasa y desigual descentralización de toma de Decisión - Reducción en la uniformidad de políticas salariales, poco éxito de sistemas de pago por rendimiento
Alemania	Finales de los 80	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir el volumen del servicio 	<p>Gradual</p>	<p>Racionalización y ahorro de recursos</p>	<p>Sistema Mixto: - Sistema de empleo - Sistema de carrera</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Métodos indirectos para reducir servicio: restricción de recursos - Movilidad forzosa de los miembros del servicio - Reducción en uniformidad de políticas salariales 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción desigual en el volumen del servicio: amplia en algunos sectores, moderada en otros - Escasa y desigual descentralización de los procesos de toma de decisión - Reducción en uniformidad de políticas salariales poco éxito de sistemas de pago por rendimiento
Italia	Principios de los 90	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir el volumen del servicio - Control del clientelismo y de las culturas legalistas a favor de la calidad y los resultados - Integridad administrativa 	<p>Gradual</p>	<p>Eficiencia Transparencia Integridad</p>	<p>Sistema de Carrera</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Métodos indirectos para reducir el servicio medidas de no reposición - Movilidad forzosa del servicio - Sistema de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> - Sin recortes, moderación de la planta de personal - Movilidad moderada - Retribución por puesto y no por categoría, poco éxito de sistemas de pago por rendimiento - Creación de administración paralela

		<ul style="list-style-type: none">- Flexibilización del servicio- Descentralización				<ul style="list-style-type: none">- Retribución por mérito más que por antigüedad	<ul style="list-style-type: none">- Lenta y desigual implementación de las reformas, retención del servicio- Servicio mantiene tintes clientelistas
--	--	--	--	--	--	---	--

ANEXO 2
El nivel de Burocracia en Ecuador

Para medir el nivel de burocracia, de manera metodológica, se han empleado dos variables cuantitativas: el nivel de empleo ocupado por el sector público y el nivel de gasto corriente del presupuesto general. El análisis del nivel de burocracia se va a centrar en la incorporación de la variable del nivel de ocupación del gobierno central para observar el personal ocupado por parte del actual régimen, considerando el gasto corriente en estudios posteriores para ponderar y medir la importancia de cada sub-sector del gobierno central.

Se toma como referencia el nivel de gobierno nacional en la función ejecutiva; dejando a un lado a los gobiernos seccionales y entidades autónomas, puesto que son una administración autónoma del gobierno central. Aislar el nivel de burocracia del ejecutivo nacional permitirá comparar la administración actual con la de gobiernos anteriores y evaluar los resultados que estos han obtenido. Siguiendo la descripción metodológica, la recolección la principal fuente de información usada para este estudio, son los datos proporcionados por el Ministerio de Finanzas a través de la Subsecretaría de Contabilidad Fiscal y de Presupuesto. A continuación se presenta un cuadro en donde se muestra el comportamiento de la variable anunciada (número de empleados del Gobierno Central), durante el periodo del 2001 al 2008, es decir bajo los gobiernos de Gustavo Noboa Bejarano, Lucio Gutiérrez, Alfredo Palacio y Rafael Correa.

Comportamiento del Nivel de Empleados Del Gobierno Central (periodo 2001-2008)

Año	Número de empleados del Gobierno Central	Tasa de Crecimiento Anual	Porcentaje de Crecimiento por Periodo Presidencial
2001	272370		2,450
2002	279042	0,024496	
2003	286130	0,025401	7,297
2004	299405	0,046395	
2005	299627	0,000741	1,500
2006	303897	0,014251	
2007	310412	0,021438	5,692
2008	321196	0,034741	
Promedio	296509,875	0,023923	4,235
		2,39%	

Fuente: Ministerio de Finanzas

Al analizar los datos obtenidos se puede observar el incremento en el número de empleados a lo largo del periodo con un promedio del nivel de ocupación del gobierno central de 296,510 personas y con un porcentaje de variación o crecimiento promedio de 2.39% anual. Mientras que por periodo presidencial se tiene que el porcentaje más alto corresponde al de la presidencia de Lucio Gutiérrez con un 7.3%, y mientras que en la presidencia de Rafael Correa hubo un porcentaje de variación promedio del 5.7%.

Porcentajes de Participación del Gasto Corriente del Gobierno Central con respecto al PIB. Periodo 2001-2007

GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO (BASE DEVENGADO)							
Concepto / Años	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2,007 (p)
Gastos Corrientes	12,4	14,2	12,9	12,6	12,7	12,8	13,1
Intereses	4,4	3,3	2,9	2,5	2,3	2,3	2,0
Externos	3,4	2,5	2,1	1,8	1,7	1,7	1,6
Internos	1,0	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	0,4
Sueldos	5,1	6,7	6,5	6,3	6,2	6,2	6,4
Compra de bienes y servicios	0,6	1,3	1,1	1,1	1,0	1,1	1,2
Otros	1,4	1,4	0,9	0,9	1,3	1,4	1,8

Fuente: Banco Central del Ecuador

Con esto se puede observar que el peso del nivel de empleados del gobierno central en el PIB es de 6.4% al 2007, con un Tamaño del Estado del 27.4%, es decir se mantiene dentro del intervalo de los últimos años. Ecuador presenta un patrón de empleo basado en numerosos regímenes, entre los cuáles se encuentra el Servicio Civil y la Carrera Administrativa. El limitado tamaño del Servicio Civil dentro del empleo público (se calcula que un 16% de los empleados del Gobierno Central están regidos por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público - LOSCCA) (Alonso et al, 2007) impide categorizar al país dentro de aquellos con un extendido personal de carrera. En la LOSCCA se contempla la existencia de otros tipos de empleo que explícitamente quedan fuera del Servicio Civil y que pueden ser asimilados a posiciones clave dentro del Sector Público. Por un lado, los puestos de libre nombramiento y remoción, los llamados “puestos políticos”. La centralidad de este tipo de nombramientos para puestos estratégicos y jerárquicos hace que el desempeño gubernamental quede ligado a los cambios políticos. Además de ello, el Reglamento de la LOSCCA define en su artículo 147° el denominado nivel jerárquico superior, que está integrado por: Presidente, Vicepresidente, ministros y subsecretarios de Estado, y las primeras y segundas autoridades de las instituciones, entidades, empresas y organismos del sector Público definidos en los artículos 3° y 102° de la LOSCCA. Este último agregado reglamentario no establece puestos clave dentro del personal del Servicio Civil. La única definición explícita de prioridades que puede incidir en el personal de carrera tiene que ver con la definición de áreas del Estado del artículo 121° del Reglamento (Directiva, Estratégica, Principales y Complementarias). Pero dicha distinción no atañe al puesto sino al lugar que ocupa dentro de la estructura del Estado.

ANEXO 3
Normatividad en la gestión de recursos humanos

TEMA	DESCRIPCIÓN	BASE LEGAL	PUBLICADO	FECHA	OBSERVACIÓN
REFORMA RESOLUCION SENRES-2004-000081	ESCALA DE REMUNERACIONES MENSUAL UNIFICADAS PARA LOS DIGNATARIOS, AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS COMPRENDIDOS EN LA ESCALA DEL NIVEL JERÁRQUICO SUPERIOR	RESOLUCIÓN NO. SENRES-2006-000166	R.O.404	24/11/2006	VIGENTE
REFORMA RESOLUCION SENRES-2004-000081	ESCALA DE REMUNERACIONES MENSUAL UNIFICADAS PARA LOS DIGNATARIOS, AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS COMPRENDIDOS EN LA ESCALA DEL NIVEL JERÁRQUICO SUPERIOR	RESOLUCIÓN NO. SENRES-2006-000162	R.O. 400	20/11/2006	VIGENTE
REFORMA RESOLUCION SENRES-2006-000132 OFICIOS CIRCULARES	SOBRE EL PUESTO DE MEDICO RURAL DEL AGRUPAMIENTO DE CLASES DE PUESTOS DE LOS PROFESIONALES MEDICOS	RESOLUCION N No. SENRES-2006-000156	S.R.O. 391	07/11/2006	VIGENTE
REFORMA RESOLUCION SENRES-2004-000081	ESCALA DE REMUNERACIONE MENSUAL UNIFICADA PARA LOS DIGNATARIOS, AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS COMPRENDIDOS EN LA ESCALA DEL NIVEL JERARQUICO SUPERIOR	RESOLUCION N No. SENRES-2006-000157	S.R.O. 391	07/11/2006	VIGENTE
LOSCCA	REVISAR LA UBICACIÓN INICIAL DE LOS SERVIDORES DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACIÓN MEDIA, DIRECCIONES PROVINCIALES DE EDUCACIÓN Y PLANTA	RESOLUCIÓN N No. SENRES-2006-000137		25/09/2006	

	CENTRAL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA				
LOSCCA	REFORMA A LA RESOLUCION SENRES-2006-00088, PUBLICADA EN REGISTRO OFICIAL 310 DE 11/07/2006 ELIMINA EL PUESTO DE MEDICO RURAL DEL AGRUPAMIENTO DE CLASES DE PUESTOS DE LOS PROFESIONALES MEDICOS	RESOLUCIÓN N No. SENRES-2006-000132	R.O.358	18/09/2006	VIGENTE
LOSCCA	NORMA TÉCNICA SOBRE LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS FISCALES DE NIVEL MEDIO DEL PAÍS	RESOLUCIÓN N No. SENRES-2006-000126	R.O.350	06/09/2006	VIGENTE
LOSCCA	REFORMA A LA RESOLUCION SENRES 81, PUBLICADA EN R.O. 374 DE 09/07/2004. ESCALA DE REMUNERACION MENSUAL UNIFICADA PARA LOS DIGNATARIOS, AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS COMPRENDIDOS EN EL NIVEL JERARQUICO SUPERIOR	RESOLUCIÓN N No. SENRES-2006-000129	R.O.350	06/09/2006	VIGENTE
LOSCCA	REGLAMENTO SUSTITUTIVO PARA EL PAGO DE DIETAS A LOS MIEMBROS DE CONSEJOS, DIRECTORIOS, JUNTAS, COMITÉS O CUERPOS COLEGIADOS DEL SECTOR PÚBLICO	RESOLUCION N N° SENRES-2006 000102	R.O.340	23/08/2006	VIGENTE
LOSCCA	REFORMA A LA RESOLUCION SENRES 81, PUBLICADA EN R.O. 374 DE 09/07/2004. ESCALA DE REMUNERACION MENSUAL UNIFICADA PARA LOS DIGNATARIOS, AUTORIDADES Y	RESOLUCION N N° SENRES-2006 000101	R.O.337	18/08/2006	VIGENTE

	FUNCIONARIOS COMPRENDIDOS EN EL NIVEL JERARQUICO SUPERIOR				
LOSCCA	REFORMA A LA RESOLUCION SENRES 81, PUBLICADA EN R.O. 374 DE 09/07/2004. ESCALA DE REMUNERACION MENSUAL UNIFICADA PARA LOS DIGNATARIOS, AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS COMPRENDIDOS EN EL NIVEL JERARQUICO SUPERIOR	RESOLUCIO N N° SENRES- 2006 000100	R.O.337	18/08/2 006	VIGENTE
LOSCCA	INCORPORA LOS PUESTOS EN LOS GRADOS DE VALORACIÓN DE LA ESCALA DE REMUNERACIÓN MENSUAL UNIFICADA, EXPEDIDA MEDIANTE RESOLUCION SENRES 81, PUBLICADA EN R.O. 287 DE 08/06/2006	RESOLUCIO N N° SENRES- 2006 00098	R.O.332	10/08/2 006	VIGENTE
LOSCCA	ESCALA SALARIAL PARA EL AÑO 2006	RESOLUCIO N N° SENRES- 2006 0000081	R.O.287	08/06/2 006	VIGENTE
LOSCCA	REFORMA A LA NORMA TECNICA DE CLASIFICACION DE PUESTOS DEL SERVICIO CIVIL.	RESOLUCIO N N° SENRES- 2006 0000080	R.O.286	07/06/2 006	VIGENTE
LOSCCA	FIJACION DEL INCREMENTO A LA REMUNERACION MENSUAL UNIFICADA PARA LOS CONTRATOS COLECTIVOS, CONTRATOS INDIVIDUALES DE TRABAJO Y ACTAS TRANSACCIONALES, EN EL SECTOR PUBLICO, PARA EL AÑO 2006.	RESOLUCIO N N° SENRES- 2006 0000079	R.O.285	06/06/2 006	VIGENTE

LOSCCA	ESTATUTO ORGÁNICO POR PROCESOS DE LA SECRETARIA NACIONAL TECNICA DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS Y REMUNERACIONES DEL SECTOR PUBLICO - SENRES	RESOLUCIO N N° SENRES- 2006 0000078	R.O.279	29/05/2 006	VIGENTE
LOSCCA	NORMA TECNICA DE DISEÑO DE REGLAMENTOS O ESTATUTOS ORGANICOS DE GESTION ORGANIZACIONAL POR PROCESOS.	RESOLUCIO N N° SENRES- PROC 2006 0000046	R.O.251	17/04/2 006	VIGENTE
LOSCCA	NORMA TECNICA DEL SUBSISTEMA DE SELECCION DE PERSONAL INSTRUMENTOS DE APLICACION	RESOLUCIO N N° SENRES- 2006-000021	R.O. 216	23/02/2 006	VIGENTE
LOSCCA	NORMA TECNICA DEL SUBSISTEMA DE PLANIFICACION DE RECURSOS HUMANOS INSTRUMENTOS TÉCNICOS: Supresión de puestos Contratos de servicios ocasionales y profesionales	RESOLUCIO N N° SENRES- 2005-00141	R.O. 187	13/01/2 006	VIGENTE
LOSCCA	REGLAMENTO PARA EL PAGO DE TRANSPORTE PARA DIGNATARIOS, AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS DEL SECTOR PUBLICO	RESOLUCIO N N° SENRES- 2005-0073	R.O. 150	22/11/2 005	VIGENTE
LOSCCA	REFORMA A LA ESCALA DE REMUNERACION MENSUAL UNIFICADA DEL NIVEL JERARQUICO SUPERIOR	RESOLUCIO N N° SENRES- 2005-000067	R.O. 146	16/11/2 005	VIGENTE
LOSCCA	REFORMA LA ESCALA DE REMUNERACIÓN MENSUAL UNIFICADA PARA LOS DIGNATARIOS,	RESOLUCIO N N° SENRES-57	R.O. 113	26/10/2 005	VIGENTE

	AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS COMPRENDIDOS EN EL NIVEL JERARQUICO SUPERIOR				
FE DE ERRATAS A LA RESOLUCION No. SENRES-2005-000042	SE RECTIFICA EL ARTICULO FINAL DE LA RESOLUCION No. SENRES-2005-000042, DEL 2 DE SEPTIEMBRE DE 2005, PUBLICADA EN R.O. 103 DE 14 DE SEPTIEMBRE DEL 2005		R.O 119	06/10/2005	
REMUNERACION MENSUAL UNIFICADA AÑO 2005	SUSTITUCION DE VALORES PARA LA REMUNERACION MENSAL UNIFICADA ESTABLECIDOS PARA EL AÑO 2005	RESOLUCION N° SENRES-2005-054	R.O. 118	05/10/2005	VIGENTE
LOSCCA	NORMA TECNICA DEL SUBSISTEMA DE CLASIFICACION DE PUESTOS DEL SERVICIO CIVIL INSTRUMENTOS DE APLICACION	RESOLUCION N° SENRES-RH-2005-000042	R.O. 103	14/09/2005	VIGENTE
LOSCCA	NORMA TECNICA DE APLICACIÓN DEL SUBSISTEMA DE CALIFICACIÓN DE SERVICIOS Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	Resolución No. OSCIDI-076	R.O. 444	31/10/2001	VIGENTE
LOSCCA	NORMA TECNICA DE APLICACION DEL SUBSISTEMA DE CAPACITACION PERSONAL EN EL SECTOR PUBLICO	Resolución No. OSCIDI-114	R.O. 486	03/01/2002	VIGENTE
SE SUSTITUYE LOS VALORES DE LA REMUNERACION MENSUAL UNIFICADA ESTABLECID	SE DELEGA ATRIBUCIONES A LA DIRECCION NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS DEL MINISTERIO DE SALUD PUBLICA	RESOLUCION SENRES-2005-000040	R.O. 101	12/09/2005	

AS PARA EL AÑO 2005 CONSTANTE EN EL ARTICULO 1 DE LA RESOLUCION SENRES No. 2004-000186 PUBLICADO EN S.R.O. 463 DE 17 DE NOVIEMBRE DE 2004					
FE DE ERRATAS A LA RESOLUCIÓN SENRES-2005 - 000022	SE RECTIFICA EL PRIMER CONSIDERANDO DE LA RESOLUCION SENRES-2005 -000022 R.O. 50 DE 30 DE JUNIO DE 2005		R.O. 87	23/08/2005	
FE DE ERRATAS A LA RESOLUCIÓN SENRES 2005-0026	SE RECTIFICA EN LA PAGINA 14 DEL R.O No. 62 DE 19 DE JULIO DEL 2005 LA RESOLUCIÓN SENRES 2005-0026 R.O. 63 DE 19 DE JULIO DE 2005		R.O. 84	18/08/2005	
LOS PREFECTOS PASAN AL GRADO 7 EN LA ESCALA DE NIVEL JERARQUICO SUPERIOR	SE SUSTITUYE EL CUADRO FINAL DEL ARTICULO 1 DE LA RESOLUCION SENRES-2004 -000216 PUBLICADA EN R.O. 494 DE 31 DE DICIEMBRE DE 2004	RESOLUCIÓN SENRES-2005-0035	R.O. 81	15/08/2005	
SE INCORPORA EN LA ESCALA DE REMUNERACIONES MENSUALES UNIFICADAS EL NIVEL JERÁRQUICO SUPERIOR PUBLICADA EN R.O. 374 DE 09 DE JULIO DE 2004	SE REvisa LA UBICACIÓN DE LOS PUESTOS CONSTANTES EN LA RESOLUCION SENRES 2004-000081 PUBLICADA EN R.O. 374 DE 09 DE JULIO DE 2004	RESOLUCIÓN SENRES-2005 000033	R.O. 81	15/08/2005	

LOSCCA	SE REVISAN LOS GRADOS DE VALORACIÓN ASIGNADOS A 2 PUESTOS DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL EN LA ESCALA DE REMUNERACIONES MENSUALES UNIFICADAS DE LOS PUESTOS QUE CONFORMAN EL NIVEL JERÁRQUICO SUPERIOR	RESOLUCIÓN No. SENRES 2005-000029	R.O. 72	01/08/2005	
LOSCCA	SE AGRUPA LAS CLASES DE PUESTO DE LOS PROFESIONALES MÉDICOS EN LOS GRUPOS OCUPACIONALES ESTABLECIDOS EN LA ESCALA R.M.U, ESTRUCTURADA EN BANDAS SALARIALES	RESOLUCIÓN No. SENRES 2005-0026	R.O. 63	19/07/2005	
LOSCCA	EXPÍDASE EL REGLAMENTO SUSTITUTIVO PARA EL PAGO DE HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS PARA FUNCIONARIOS Y SERVIDORES DE INSTITUCIONES, ENTIDADES, ORGANISMOS Y EMPRESAS DEL ESTADO	RESOLUCIÓN No. SENRES 2005-24	R.O. 64	20/07/2005	DEROGA RESOLUCIÓN SENRES No. 2004-000202, R.O. 478 09/12/2005
LOSCCA	SE ESTABLECE LA JORNADA COMPLETA DE TRABAJO DE LOS PROFESIONALES MÉDICOS Y ODONTÓLOGOS EN 4 HORAS DIARIAS	RESOLUCIÓN No. SENRES-2005-000022	R.O. 50	30/06/2005	DEROGA RESOLUCIÓN No. SENRES-2005-0004, R.O. 519 DE 04/02/2005
CODIFICACIÓN DE LA LOSCCA	SE CODIFICA LA LOSCCA	CODIFICACIÓN No. 2005-008	R.O. 16	12/05/2005	-
SE DEJA SIN EFECTO PUESTOS DE	SE DEJA SIN EFECTO TODOS LOS NOMBRAMIENTOS DE	DECRETO EJECUTIVO 12	R.O. 7	29/04/2005	-

LIBRE REMOCIÓN, CONTRATOS OCASIONALES Y PROFESIONALES, COMISIONES DE SERVICIOS	LOS FUNCIONARIOS DE LIBRE REMOCIÓN, LOS CONTRATOS DE SERVICIOS PROFESIONALES Y OCASIONALES Y SE DA POR TERMINADAS LAS COMISIONES DE SERVICIOS INTERINSTITUCIONALES				
REFORMAS A NORMAS DE SUPRESIÓN DE PUESTOS	SE SUSTITUYE EL ART. 18 DE LAS POLÍTICAS, NORMAS E INSTRUMENTOS DE SUPRESIONES DE PUESTOS S.R.O. 528 DE 21 FEBRERO DEL 2005, LA FRASE "PUDIENDO CONTAR" POR "CONTARÁ"	RESOLUCIÓN SENRES 2005-00006	R.O. 545	16/03/2005	-
NORMAS DE AUSTRERIDAD Y CONTROL GASTO PÚBLICO	SE EXPIDEN NORMAS DE AUSTRERIDAD Y CONTROL DEL GASTO PÚBLICO	DECRETO EJECUTIVO 2568	R.O. 534	01/03/2005	REFORMADO CON DECRETO EJECUTIVO 243, R.O. 48 DE 28/06/2005
LOSCCA	SE EMITEN POLÍTICAS, NORMAS E INSTRUMENTOS DE SUPRESIÓN DE PUESTOS	RESOLUCIÓN No. SENRES-2005-0005	S.R.O. 528	21/02/2005	ART. 118 REFORMADO CON RESOLUCIÓN SENRES 2005-0006, R.O. 545 DE 16/03/2005
SUSPENSIÓN JORNADAS LABORALES	EN LOS DÍAS LUNES 7 Y MARTES 8 DE FEBRERO Y VIERNES 4 DE NOVIEMBRE DEL 2005 SE SUSPENDE LAS JORNADAS LABORALES EN LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO DEBIÉNDOSE RECUPERAR A CRITERIO DE LA MÁXIMA AUTORIDAD	DECRETO EJECUTIVO 2522	R.O. 523	14/02/2005	-
LOSCCA JORNADAS DE	SE DETERMINA QUE LA JORNADA COMPLETA DE	RESOLUCIÓN SENRES	R.O. 519	04/02/2005	DEROGADA

TRABAJO	TRABAJO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SERÁ DE OCHO HORAS DIARIAS	2005-00004			RESOLUCIÓN SENRES No. F38 2005-00004 R.O.519 04/02/2005
LOSCCA	SE DETERMINA INCREMENTO A LA REMUNERACIÓN MENSUAL UNIFICADA ESTABLECIDA PARA EL 2005 PARA CONTRATOS COLECTIVOS, CONTRATOS INDIVIDUALES Y ACTAS TRANSACCIONALES	RESOLUCIÓN No. SENRES-2005-00003	R.O. 519	04/02/2005	
REFORMA REGLAMENTO O LOSCCA	SE REFORMA REGLAMENTO DE LA LOSCCA	DECRETO EJECUTIVO 2520	S.R.O. 519	04/02/2005	
LOSCCA	SE DEROGA LA RESOLUCIÓN No. 197 DEL EX-CONAREM, PUBLICADA EN R.O. No. 234 DE 17/12/2003	RESOLUCIÓN No. SENRES-2005-00002	R.O. 509	21/01/2005	
REGLAMENTO O LOSCCA	SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE LA LOSCCA	DECRETO EJECUTIVO 2274	S.R.O. 505	17/01/2005	-
ESCALA DE R.M.U. ALCALDES Y PREFECTOS	INCORPORARSE LAS DIGNIDADES DE ALCALDES Y PREFECTOS EN LOS GRADOS Y VALORACIÓN DE LA REMUNERACIÓN MENSUAL UNIFICADA DE LA ESCALA DE NIVEL JERÁRQUICO SUPERIOR	RESOLUCIÓN SENRES 2004-00216	S.R.O. 494	31/12/2004	-
SUPRESIÓN DE PUESTOS	SE APRUEBA MODIFICACIONES DE LA PROFORMA DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO PARA EL 2005 REFERENTE A SUPRESIÓN DE PUESTOS	RESOLUCIÓN CONGRESO NACIONAL R-25-177	R.O. 479	10/12/2004	-
LOSCCA	EXPIDESE EL REGLAMENTO PARA EL PAGO DE HORAS EXTRAORDINARIAS O SUPLEMENTARIAS	RESOLUCIÓN No. SENRES-2004-0202	R.O. 478	09/12/2004	SUSTITUIDO RESOLUCIÓN SENRES 24 R.O. 64 20/07/2005

LOSCCA	EXPIDESE EL REGLAMENTO PARA EL PAGO DE DIETAS A DIGNATARIOS, AUTORIDADES, FUNCIONARIOS, SERVIDORES Y TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO	RESOLUCIÓN No. SENRES-2004-0192	R.O. 478	09/12/2004	
LOSCCA	EXPÍDESE EL REGLAMENTO PARA EL PAGO DE VIÁTICOS, MOVILIZACIONES Y SUBSISTENCIAS Y GASTOS DE TRANSPORTES DE LAS INSTITUCIONES, ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL SECTOR PÚBLICO	RESOLUCIÓN No. SENRES-2004-0191	R.O. 474	02/12/2004	SIGUE VIGENTE EL REGLAMENTO DE VIÁTICOS EN EL EXTERIOR ACUERDO No. 1 R.O. 107 DE 6 DE JUNIO DEL 2003 ENTRE EL MEF Y RRE
LOSCCA	SE APRUEBA LA REMUNERACIÓN MENSUAL UNIFICADA Y LOS NIVELES ESTRUCTURALES DE PUESTOS PARA SERVIDORES PÚBLICOS	RESOLUCIÓN No. SENRES-2004-000186	S.R.O 463	17/11/2004	DEROGA TODA RESOLUCIÓN DEL EX-CONAREM QUE REGULA LAS REMUNERACIONES DE LOS FUNCIONARIOS, SERVIDORES Y TRABAJADORES
LOSCCA	SUSTITÚYASE LA REMUNERACIÓN MENSUAL UNIFICADA DEL NIVEL JERÁRQUICO SUPERIOR DETERMINÁNDOSE EL R.M.U. EN EL PERÍODO 2004-2009, EXPEDIDA	RESOLUCIÓN No. SENRES 2004-000174	R.O. 460	12/11/2004	

	CON RESOLUCIÓN SENRES No. 2004-000081, R.O. 374 DE 09/07/2004				
LOSCCA NIVEL JERÁRQUICO	SE REFORMA EL DECRETO EJECUTIVO 1820, DEROGASE LA HOMOLOGACIÓN DEL NIVEL JERÁRQUICO SUPERIOR	DECRETO EJECUTIVO 2211	R.O. 455	05/11/2004	REFORMADO DECRETO 431 S.R.O 494 31/12/2004
RESOLUCIÓN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	DESECHAR LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LA FORMA, PLANTEADAS CONTRA LA LOSCCA SUSTENTADA EN EL ARTÍCULO 148 DE LA CONSTITUCIÓN	RESOLUCIÓN N 036-2003 TC	R.O. 440	12/10/2004	-
JORNADA DE TRABAJO DE LOS MÉDICOS	SE DISPONE QUE LA JORNADA COMPLETA DE TRABAJO DE LOS MÉDICOS ES DE CUATRO HORAS DIARIAS. SI LAS INSTITUCIONES DE SALUD REQUIEREN DE UN TIEMPO DE DEDICACIÓN ADICIONAL PLENAMENTE JUSTIFICADA SU NECESIDAD, SE APLICARÁ LO DETERMINADO EN EL ART. 19 REFORMADO DE LA LEY DE ESCALAFÓN PARA MÉDICOS	RESOLUCIÓN SENRES 2004-00152	R.O. 429	27/09/2004	DEROGADA RESOLUCIÓN No. 4 R.O. 519 DE 04/02/2005
LOSCCA	JERARQUIZAR EL PROCESO HABILITANTE LA ASESORIA EN LO REFERENTE A COMUNICACIÓN SOCIAL EN LAS ESTRUCTURAS Y ESTATUTOS ORGÁNICOS POR PROCESOS	RESOLUCIÓN SENRES 2004-00099	R.O.395	09/08/2004	-
LOSCCA	SE EMITE LA ESCALA DE REMUNERACIÓN MENSUAL UNIFICADA DEL NIVEL JERÁRQUICO SUPERIOR	RESOLUCIÓN SENRES No. 2004-000081	R.O. 374	09/07/2004	
LOSCCA	EXPÍDASE LA ESCALA DE REMUNERACIÓN MENSUAL UNIFICADA	DECRETO EJECUTIVO 1820	R.O. 374	09/07/2004	REFORMADO CON DECRETO

	PARA EL NIVEL JERÁRQUICO SUPERIOR CONSTANTE EN LA RESOLUCIÓN SENRES No. 2004-000081				2211, R.O. 455 DE 5 DE NOVIEMBRE DE 2004
ESCALA R.M.U. NIVEL JERÁRQUICO SUPERIOR	SE DISPONE QUE LA REMUNERACIÓN MENSUAL UNIFICADA DE LOS PUESTOS DEL NIVEL JERÁRQUICO SUPERIOR NO PODRÁ SER IGUAL O SUPERIOR A LA REMUNERACIÓN MENSUAL UNIFICADA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	DECRETO EJECUTIVO 1729	R.O. 358	17/06/2004	-
SENRES RECURSOS DE AUTOGESTIÓN	EXPÍDASE LAS NORMAS PARA AUTOGESTIÓN INSTITUCIONAL POR SERVICIOS PRESTADOS	RESOLUCIÓN SENRES 2004-00065	R.O. 351	08/06/2004	-
LOSSCA	DEROGASE LA RESOLUCIÓN SENRES-2004-0025 R.O. 295, DE 18 DE MARZO DE 2004	RESOLUCIÓN SENRES 2004-0067	R.O. 340	21/05/2004	
RESOLUCIÓN EX-OSCIDI	DESECHAR LA IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCIÓN OSCIDI 0034 R.O. 234 DE 29 DE DICIEMBRE DEL 2000	RESOLUCIÓN 046-2003 TC	R.O. 301	26/03/2004	-
LOSCCA	EXPEDIR LA NORMATIVA SOBRE EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS, REMUNERACIONES, INGRESOS COMPLEMENTARIOS Y UNIFICACIÓN DE LAS REMUNERACIONES DE DIGNATARIOS, AUTORIDADES, FUNCIONARIOS, SERVIDORES Y TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO	RESOLUCIÓN SENRES 2004-00025	R.O. 295	18/03/2004	DEROGADA CON RESOLUCIÓN SENRES 2004-0067, R.O. 340 DE 21 DE MAYO DE 2004
LOSCCA	ESTABLECER LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS DE LAS INSTITUCIONES DEL	RESOLUCIÓN SENRES 2004-00031	R.O. 283	02/03/2004	-

	SECTOR PÚBLICO				
LOSCCA	INCORPORAR A LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL GENÉRICA DEL SECTOR PÚBLICO LA CLASE DE PUESTO SECRETARIO NACIONAL TÉCNICO, SECRETARIO GENERAL Y DIRECTOR TÉCNICO DE LA SENRES	RESOLUCIÓN SENRES 2003-00077-A	R.O. 241	29/12/2003	-
LOSCCA	INCONSTITUCIONALIDAD INCISO SEGUNDO TERCERA DISPOSICIÓN TRANSITORIA LOSCCA R.O. 184 DE 6 DE OCTUBRE DEL 2003	RESOLUCIÓN N 040-2003 TC	R.O. 224	06/12/2003	LOSCCA CODIFICADA

ANEXO 4
Resoluciones emitidas por SENRES 2007-2009

TEMA	DESCRIPCION	BASE LEGAL	FECHA
Escala de Remuneraciones Mensual Unificada Nivel Jerárquico Superior	Sustituir la Escala de Remuneraciones Mensual Unificada para los dignatarios, autoridades y funcionarios que ocupan puestos a tiempo completo comprendidos en el Nivel Jerárquico Superior.	SENRES No. 2007-000007	31-01-2007
Escala de Remuneraciones Mensual Unificada Nivel Jerárquico Superior	Incorporar en la escala de remuneración mensual unificada del nivel jerárquico superior el puesto Administrador General de la Presidencia de la República	SENRES No. 2007-000009	26-02-2007
Reglamento para Pago de Dietas	Sustituir el artículo 3 de la Resolución No. SENRES-2006-000102, publicada en Registro Oficial No. 340 de 23 de agosto de 2006	SENRES No. 2007-000016	12-03-2007
Reglamento para Pago de Viáticos, Movilizaciones y Subsistencias	Modificación del Reglamento para Pago de Viáticos, Movilizaciones y Subsistencias expedido con Resolución No. SENRES-2004-0191, publicado en Registro Oficial No. 474 de 2 de diciembre de 2004.	SENRES No. 2007-000017	12-03-2007
Escala de Remuneración Mensual Unificada Nivel Jerárquico Superior	Revisión de la ubicación del puesto Presidente Ejecutivo de la Unidad de Desarrollo Norte, en la escala de remuneración mensual unificada del nivel jerárquico superior.	SENRES No. 2007-000018	13-03-2007
Reglamento para Pago de Dietas	Sustitución del Artículo Único de la Resolución No. SENRES-2007-000016, publicado en Registro Oficial No. 47 de 21 de marzo de 2007	SENRES No. 2007-000023	05-04-2007
Escala de Remuneración Mensual Unificada Nivel Jerárquico Superior	Incorporar en la escala de remuneración mensual unificada del nivel jerárquico superior el puesto Presidente Ejecutivo de Correos del Ecuador	SENRES No. 2007-000025	13-04-2007
Escala de Remuneración Mensual Unificada Nivel Jerárquico Superior	Incorporar en la escala de remuneración mensual unificada del nivel jerárquico superior el puesto Secretario de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.	SENRES No. 2007-000026	26-04-2007
Escala de Remuneración Mensual Unificada Nivel Jerárquico Superior	Incorporar en la escala de remuneración mensual unificada del nivel jerárquico superior los puestos: Secretario Técnico de la Vicepresidencia, Secretario General	SENRES No. 2007-000029	03-05-2007

	de la Vicepresidencia, Secretario de Solidaridad Ciudadana		
Escala de Remuneración Mensual Unificada Nivel Jerárquico Superior	Incorporar en la escala de remuneración mensual unificada del nivel jerárquico superior el puesto Secretario Nacional Anticorrupción	SENRES No. 2007-000030	03-05-2007
Escala de Remuneración Mensual Unificada Nivel Jerárquico Superior	Incorporar en la escala de remuneración mensual unificada del nivel jerárquico superior los puestos: Director General de la Unidad de Inteligencia Financiera, Subdirector de la Unidad de Inteligencia Financiera.	SENRES No. 2007-000031	09-05-2007
Estructura los puesto de Asesores	Estructura los puestos de Asesores para el nivel jerárquico superior.	SENRES No. 2007-000032	30-05-2007
Remuneración Mensual Unificada para el año 2007	Incremento a la remuneración mensual unificada para el año 2007 en los contratos colectivos, contratos individuales de trabajo y actas transaccionales.	SENRES No. 2007-000033	01-06-2007
Escala de Remuneración Mensual Unificada Nivel Jerárquico Superior	Incorporar en la escala de remuneración mensual unificada del nivel jerárquico superior los puestos: Ministro Coordinador, Secretario Técnico del Ministerio de Coordinación	SENRES No. 2007-000038	08-06-2007
Escala de Remuneración Mensual Unificada Nivel Jerárquico Superior	Revisión de la ubicación del puesto Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Electricidad, en la escala de remuneración mensual unificada del nivel jerárquico superior.	SENRES No. 2007-000042	18-06-2007
Remuneración Mensual Unificada para el año 2007	Sustituir los valores de la remuneración mensual unificada establecidos para el año 2007, constantes en el artículo 1 de la Resolución No. SENRES 2004-000186, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 463 de 17 de noviembre de 2004.	SENRES No. 2007-000048	29-06-2007
Escala de Remuneración Mensual Unificada Nivel Jerárquico Superior	Incorporar en la escala de remuneración mensual unificada del nivel jerárquico superior los puestos: Secretario Nacional del Migrante, Secretario de Coordinación Institucional.	SENRES No. 2007-000051	06-07-2007
Clases de Puestos de los Profesionales Médicos	Derogar el cuadro de agrupamiento de las clases de puestos de los Profesionales Médicos en los grupos ocupacionales determinados en la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificados, constante en el artículo único de la Resolución No. SENRES-2006-000088.	SENRES No. 2007-000055	18-07-2007

RESOLUCIONES EMITIDAS POR SENRES EN EL 2008

TEMA	DESCRIPCION	BASE LEGAL	FECHA
Selección de personal	Garantizar derechos de personas con discapacidad en la selección de personal.	SENRES No. 2008-000006	08/01/2008
Jerárquico Superior	Sustitución de la escala de remuneración para en nivel jerárquico superior.	SENRES No. 2008-000011	17/01/2008
Revisa grado de valoración Asesor 4	Revisa grado de valoración de Asesor 4 e incorpora puesto de Asesor 5.	SENRES No. 2008-000016	29/01/2008
Nivel Jerárquico superior de Presidentes de Consejos y/o Cuerpos Colegiados	Para incorporación en el nivel jerárquico superior de Presidentes de Consejos y/o Cuerpos Colegiados, se deberá solicitar a SENRES.	SENRES No. 2008-000030	13/02/2008
Experiencia para puestos de Asesor	Revisa el factor experiencia para puestos de Asesor.	SENRES No. 2008-000031	13/02/2008
Incorporación de Asesores en el sector público	Unificación en la regulación de la incorporación de Asesores en el sector público.	SENRES No. 2008-000035	30/03/2008
Norma Técnica de Evaluación del Desempeño	Norma Técnica de Evaluación del Desempeño	SENRES No. 2008-000038	05/03/2008
Centros de Atención al Ciudadano	Establecimiento de los Centros de Atención al Ciudadano.	SENRES No. 2008-000039	19/03/2008
Remuneración mensual unificada establecidos para 2008	Valores de la remuneración mensual unificada establecidos para 2008.	SENRES No. 2008-000096	17/06/2008
Montos máximos de incrementos salariales y demás beneficios en contratos colectivos	Determina montos máximos de incrementos salariales y demás beneficios en contratos colectivos del sector público.	SENRES No. 2008-0000143	11/08/2008
Pago de compensación por residencia y transporte	Reglamento para el pago de compensación por residencia y transporte.	SENRES No. 2008-0000147	14/08/2008
Reforma la escala de remuneraciones para el jerárquico superior	Reforma la escala de remuneraciones para el jerárquico superior.	SENRES No. 2008-0000156	28/10/2008
Reforma a la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño	Reforma a la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño.	SENRES No. 2008-0000170	11/09/2008

RESOLUCIONES EMITIDAS POR SENRES EN EL 2009

TEMA	DESCRIPCION	BASE LEGAL	FECHA
Escala de 20 grados	Resolución con la escala de 20 grados vigente del año 2009	SENRES No.000013	30-04-2009

Tabla Homologación 2009	Tabla de Homologación para el cambio de denominaciones de puestos en el sector Público	SENRES No. 000085	17-04-2009
Reglamento pago viáticos	Reglamento sustitutivo para el pago de viáticos en el Sector Público	SENRES No. 000080	03-04-2009
Calificación de obreras y obreros del Sector Público	Normativa Técnica que regula el procedimiento para la calificación de obreras y obreros del Sector Público	SENRES No. 000141	08-06-2009
Asignación de puntos para instrucción formal	Asignación de puntos para instrucción formal	SENRES No. 000031	16-02-2009
Reglamento para el pago de viáticos en el exterior	Reglamento para el pago de viáticos en el exterior para autoridades, funcionario y servidores del sector público	SENRES No. 000088	22-04-2009
Reformas al reglamento para el pago de viáticos a personas con discapacidad	Reformas al reglamento para el pago de viáticos, movilización, alimentación y hospedaje de asistentes personales para dignatarios, autoridades y funcionarios o servidores públicos que adolezcan de discapacidad	SENRES No.000089	22-04-2009
Incorporación de puestos profesionales Médicos	Incorporar, estructurar y valorar los puestos de los profesionales Médicos y Odontólogos de los servicios de salud pública	SENRES No. 000090	22-04-2009
Pago de Dietas	Pago de dietas a los miembros de consejos, directorios, juntas, comités, o cuerpos colegiados	SENRES No. 000093	23-04-2009
Incorporación a la escala RMU del nivel jerárquico superior	Incorporar a la escala de RMU del nivel jerárquico Superior las clases de Puestos Asesor 1, Asesor 2	SENRES No. 000105	07-05-2009
Incremento a la RMU en los contratos colectivos	Normativa Técnica que fija el incremento a la RMU en los contratos colectivos para el año 2009	SENRES No. 000115	18-05-2009
Reglamento para el pago de viáticos en el exterior	Reglamento para el pago de viáticos en el exterior para las servidoras y servidores de las instituciones del estado	SENRES No. 000182	27-07-2009
Modificación Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos	Modificación Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos	SENRES No. 000193	06-08-2009
Delegar a la UARHS calificación de Asesores con contrato de servicios ocasionales y con nombramiento	Delegar a la UARHS calificación de Asesores con contrato de servicios ocasionales y con nombramiento	SENRES No. 000197	11-08-2009

¿ A más del cumplimiento de la totalidad de metas y objetivos se adelantó y cumplió con objetivos y metas previstas para el siguiente período de evaluación ?		APLICA EL + 4 %		% DE AUMENTO	
		NO		0	
Total Actividades Esenciales:				54%	
CONOCIMIENTOS		# Conocimientos: 5		Factor: 8%	
Conocimiento					
Conocimiento de leyes en general.					Sobresaliente
Normas legales vigentes en la Institución, y documentación sustentatoria.					Muy Bueno
Normas jurídicas vigentes referidas con los casos de sentencia.					Bueno
Procedimientos legales vigentes, y conocimiento de las áreas de asistencia legal fuera de la institución.					Bueno
Leyes, Normas, reglamentos, resoluciones y más disposiciones legales vigentes.					Regular
Total Conocimientos:				4,8%	
COMPETENCIAS TÉCNICAS DEL DICTAMEN					
Competencias:		Factor: 8%			
Uto 1 O					
DESTREZAS	Relevancia	Comportamiento Observable		Nivel de Desarrollo	
Generación de ideas	Alta	Desarrolla planes, programas o proyectos alternativos para solucionar problemas estratégicos organizacionales.		Altamente Desarrollada	
Pensamiento conceptual	Baja	Utiliza conceptos básicos, sentido común y la experiencias vividas en la solución de problemas inherentes al desarrollo de las actividades del puesto.		Medianamente Desarrollada	
Pensamiento crítico	Media	Elabora reportes jurídicos, técnicos o administrativos aplicando el análisis y la lógica.		Medianamente Desarrollada	
Comprensión oral	Baja	Escucha y comprende la información o disposiciones que se le provee y realiza las acciones pertinentes para el cumplimiento		Medianamente Desarrollada	
.....	L.....	L.....			

CATÁLOGO DE COMPETENCIAS TÉCNICAS DEL PUESTO

DESTREZA HABILIDAD	RELEVANCIA DEL COMPORTAMIENTO OBSERVABLE		
	ALTA	MEDIA	BAJA
Análisis de operaciones	Identificar el sistema de control requerido por una nueva unidad organizacional	Sugerir cambios en un programa de computación para que su uso resulte más fácil al usuario.	Seleccionar un equipo para la oficina
Comprensión escrita	Lee y comprende documentos de alta complejidad. Elabora propuestas de solución o mejoramiento sobre la base del nivel de comprensión	Lee y comprende documentos de complejidad media, y posteriormente presenta informes.	Lee y comprende la información sencilla que se le presenta en forma escrita y realiza las acciones pertinentes que indican el nivel de comprensión.
Comprensión oral	Comprende las ideas presentadas en forma oral en las reuniones de trabajo y desarrolla propuestas en base a los requerimientos.	Escucha y comprende los requerimientos de los usuarios internos y externos y elabora informes.	Escucha y comprende la información o disposiciones que se le provee y realiza las acciones pertinentes para el cumplimiento.
Comprobación	Realiza pruebas y ensayos de naturaleza compleja para comprobar si un nuevo sistema, equipo o procedimiento técnico - administrativo, funcionará correctamente. Identifica claramente los errores y propone los correctivos	Enciende máquinas o equipos por primera vez para verificar su funcionamiento. Constata la calidad de los productos.	Verifica el funcionamiento de máquinas o equipos, frecuentemente.
Desarrollo estratégico de los recursos humanos	Realiza una proyección de posibles necesidades de recursos humanos considerando distintos escenarios a largo plazo. Tiene un papel activo en la definición de las políticas en función del análisis estratégico.	Utiliza herramientas existentes o nuevas en la organización para el desarrollo de los colaboradores en función de las estrategias de la organización. Promueve acciones de desarrollo.	Aplica las herramientas de desarrollo disponibles. Define acciones para el desarrollo de las competencias críticas. Esporádicamente hace un seguimiento de las mismas.
Destreza matemática	Desarrolla un modelo matemático para simular y resolver problemas.	Utiliza las matemáticas para realizar cálculos de complejidad media. (Ejemplo liquidaciones, conciliaciones bancarias, etc.)	Contar dinero para entregar cambios.
Detección de averías	Detecta fallas en sistemas o equipos de alta complejidad de operación como por ejemplo, depurar el código de control de un nuevo sistema operativo.	Identifica el circuito causante de una falla eléctrica o de equipos o sistemas de operación compleja.	Busca la fuente que ocasiona errores en la operación de máquinas, automóviles y otros equipos de operación sencilla.
Diseño de tecnología	Crea nueva tecnología.	Diseña los mecanismos de implementación de nuevas tecnologías que permiten mejorar la gestión de la organización.	Rediseña el portal Web institucional, base de datos y otros para mejorar el acceso a la información.
Expresión escrita	Escribir documentos de complejidad alta, donde se establezcan parámetros que tengan impacto directo sobre el funcionamiento de una organización, proyectos u otros. Ejemplo (Informes de procesos legales, técnicos, administrativos)	Escribir documentos de mediana complejidad, ejemplo (oficios, circulares)	Escribir documentos sencillos en forma clara y concisa. Ejemplo (memorando)
Expresión oral	Expone programas, proyectos y otros ante las autoridades y personal de otras instituciones.	Comunica información relevante. Organiza la información para que sea comprensible a los receptores.	Comunica en forma clara y oportuna información sencilla.
Generación de ideas	Desarrolla planes, programas o proyectos alternativos para solucionar problemas estratégicos	Desarrolla estrategias para la optimización de los recursos humanos, materiales y económicos.	Encuentra procedimientos alternativos para apoyar en la entrega de productos o servicios

	organizacionales.		a los usuarios.
Habilidad analítica (análisis de prioridad, criterio lógico, sentido común)	Realiza análisis lógicos para identificar los problemas fundamentales de la organización.	Reconoce la información significativa, busca y coordina los datos relevantes para el desarrollo de programas y proyectos.	Presenta datos estadísticos y/o financieros.
Identificación de problemas	Identifica los problemas que impiden el cumplimiento de los objetivos y metas planteados en el plan operativo institucional y redefine las estrategias.	Identifica los problemas en la entrega de los productos o servicios que genera la unidad o proceso	Compara información sencilla para identificar problemas.
Inspección de productos o servicios	Establece procedimientos de control de calidad para los productos o servicios que genera la institución.	Realiza el control de calidad de los informes técnicos, legales o administrativos para detectar errores. Incluye proponer ajustes.	Chequea el borrador de un documento para detectar errores mecanográficos.
Instalación	Instala maquinarias, programas y equipos de alta complejidad.	Instala cableados y equipos sencillos.	Instala piezas sencillas de maquinarias, equipos y otros.
Instrucción	Capacita a los colaboradores y compañeros de la institución	Instruye sobre procedimientos técnicos, legales o administrativos a los compañeros de la unidad o proceso.	Instruye a un compañero sobre la forma de operar un programa de computación.
Juicio y toma de decisiones	Toma decisiones de complejidad alta sobre la base de la misión y objetivos de la institución, y de la satisfacción del problema del usuario. Idea soluciones a problemáticas futuras de la institución.	Toma decisiones de complejidad media sobre la base de sus conocimientos, de los productos o servicios de la unidad o proceso organizacional, y de la experiencia previa.	Toma decisiones de complejidad baja, las situaciones que se presentan permiten comparar patrones de hechos ocurridos con anterioridad.
Manejo de recursos financieros	Planifica y aprueba el presupuesto anual de una institución o de un proyecto a largo plazo. Incluye gestionar el financiamiento necesario.	Prepara y maneja el presupuesto de un proyecto a corto plazo.	Utiliza dinero de caja chica para adquirir suministros de oficina y lleva un registro de los gastos.
Manejo de recursos materiales	Evalúa los contratos de provisión de recursos materiales para la institución.	Determina las necesidades de recursos materiales de la institución y controla el uso de los mismos.	Provee y maneja recursos materiales para las distintas unidades o procesos organizacionales, así como para determinados eventos.
Mantenimiento de equipos	Implementa programas de mantenimiento preventivo y correctivo. Determina el tipo de mantenimiento que requieren los equipos informáticos, maquinarias y otros de las unidades o procesos organizacionales.	Depura y actualiza el software de los equipos informáticos. Incluye despejar las partes móviles de los equipos informáticos, maquinarias y otros.	Realiza la limpieza de equipos computarizados, fotocopiadoras y otros equipos.
Monitoreo y control	Desarrolla mecanismos de monitoreo y control de la eficiencia, eficacia y productividad organizacional.	Monitorea el progreso de los planes y proyectos de la unidad administrativa y asegura el cumplimiento de los mismos.	Analiza y corrige documentos.
Operación y control	Controla la operación de los sistemas informáticos implementados en la institución. Establece ajustes a las fallas que presenten los sistemas.	Opera los sistemas informáticos, redes y otros e implementa los ajustes para solucionar fallas en la operación de los mismos.	Ajusta los controles de una máquina copidora para lograr fotocopias de menor tamaño.
Organización de la información	Define niveles de información para la gestión de una unidad o proceso.	Clasifica y captura información técnica para consolidarlos.	Clasifica documentos para su registro.
Organización de sistemas	Diseña o rediseña la estructura, los procesos organizacionales y las atribuciones y responsabilidades de los puestos de trabajo.	Diseña o rediseña los procesos de elaboración de los productos o servicios que generan las unidades organizacionales.	Identifica el flujo de trabajo. Propone cambios para agilizar las actividades laborales.

Orientación / asesoramiento	Asesora a las autoridades de la institución en materia de su competencia, generando políticas y estrategias que permitan tomar decisiones acertadas.	Ofrece guías a equipos de trabajo para el desarrollo de planes, programas y otros.	Orienta a un compañero en la forma de realizar ciertas actividades de complejidad baja.
Pensamiento analítico	Realiza análisis extremadamente complejos, organizando y secuenciando un problema o situación, estableciendo causas de hecho, o varias consecuencias de acción. Anticipa los obstáculos y planifica los siguientes pasos.	Establece relaciones causales sencillas para descomponer los problemas o situaciones en partes. Identifica los pros y los contras de las decisiones. Analiza información sencilla.	Realiza una lista de asuntos a tratar asignando un orden o prioridad determinados. Establece prioridades en las actividades que realiza.
Pensamiento conceptual	Desarrolla conceptos nuevos para solucionar conflictos o para el desarrollo de proyectos, planes organizacionales y otros. Hace que las situaciones o ideas complejas estén claras, sean simples y comprensibles. Integra ideas, datos clave y observaciones, presentándolos en forma clara y útil.	Analiza situaciones presentes utilizando los conocimientos teóricos o adquiridos con la experiencia. Utiliza y adapta los conceptos o principios adquiridos para solucionar problemas en la ejecución de programas, proyectos y otros.	Utiliza conceptos básicos, sentido común y las experiencias vividas en la solución de problemas inherentes al desarrollo de las actividades del puesto.
Pensamiento crítico	Analiza, determina y cuestiona la viabilidad de aplicación de leyes, reglamentos, normas, sistemas y otros, aplicando la lógica.	Elabora reportes jurídicos, técnicos o administrativos aplicando el análisis y la lógica.	Discrimina y prioriza entre las actividades asignadas aplicando la lógica.
Pensamiento estratégico	Comprende rápidamente los cambios del entorno, las oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades de su organización / unidad o proceso/proyecto y establece directrices estratégicas para la aprobación de planes, programas y otros.	Comprende los cambios del entorno y está en la capacidad de proponer planes y programas de mejoramiento continuo.	Puede adecuarse a los cambios y participa en el desarrollo de planes y programas de mejoramiento continuo.
Percepción de sistemas y entorno	Identifica la manera en cómo un cambio de leyes o de situaciones distintas afectará a la organización.	Identifica situaciones que pueden alterar el desenvolvimiento normal de los colaboradores de una unidad o proceso organizacional. Implica la habilidad de observar y aprovechar los comportamientos de los colaboradores y compañeros.	Identifica cómo una discusión entre los miembros de un equipo de trabajo podría alterar el trabajo del día.
Planificación y gestión	Anticipa los puntos críticos de una situación o problema, desarrollando estrategias a largo plazo, acciones de control, mecanismos de coordinación y verificando información para la aprobación de diferentes proyectos, programas y otros. Es capaz de administrar simultáneamente diversos proyectos complejos.	Es capaz de administrar simultáneamente diversos proyectos de complejidad media, estableciendo estrategias de corto y mediano plazo, mecanismos de coordinación y control de la información.	Establece objetivos y plazos para la realización de las tareas o actividades, define prioridades, controlando la calidad del trabajo y verificando la información para asegurarse de que se han ejecutado las acciones previstas.
Recopilación de información	Pone en marcha personalmente sistemas o prácticas que permiten recoger información esencial de forma habitual (ejemplo reuniones informales periódicas). Analiza la información recopilada.	Realiza un trabajo sistemático en un determinado lapso de tiempo para obtener la máxima y mejor información posible de todas las fuentes disponibles. (Obtiene información en periódicos, bases de datos, estudios técnicos etc.)	Busca información con un objetivo concreto a través de preguntas rutinarias.
Reparación	Repara los daños de maquinarias, equipos y otros, realizando una inspección previa.	Reemplaza las piezas deterioradas de maquinarias, equipos y otros	Ajusta las piezas sencillas de maquinarias, equipos y otros.

Selección de equipos	Identifica el equipo necesario que debe adquirir una institución para cumplir con los planes, programas y proyectos.	Escoge un nuevo programa informático para la automatización de ciertas actividades.	Selecciona los instrumentos necesarios para una reunión de trabajo.
IMPORTANT E	UNA VEZ INGRESADO LAS COMPETENCIAS QUE USTED REQUIERA VUELVA A LA PESTAÑA EVAL01 :		

ANEXO 6
Estructura Organizacional
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

PROCESOS GOBERNANTES:

- Secretaría Nacional de Planificación.- Lidera la gestión institucional mediante el direccionamiento estratégico y el establecimiento de políticas, normas y procedimientos que coadyuven al cumplimiento de la Misión y Objetivos Estratégicos de la SENPLADES. Este órgano administrativo está representado por el Secretario Nacional de Planificación.
- Subsecretaría General.- Coordina y facilita la implementación de políticas y estrategias de gestión técnica, financiera, administrativa para la generación de estudios, planes, programas y proyectos a ser ejecutados por la Secretaría Nacional de Planificación, a través de las correspondientes unidades administrativas. Este órgano administrativo está representado por el Subsecretario General.

La Subsecretaría General tiene bajo su responsabilidad la supervisión de la unidad responsable de la formulación, implantación y aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, así como realizar el seguimiento y evaluación.

PROCESOS AGREGADORES DE VALOR:

- Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado e Innovación de la Gestión Pública.- Dirige, coordina y supervisa la reforma democrática y participativa del Estado, impulsa el proceso de descentralización generando un nuevo sistema de gestión territorial, articulando las políticas públicas de los gobiernos seccionales con los objetivos del desarrollo nacional; y, establece metodologías, canales y herramientas de participación, rendición de cuentas y control social sobre la Reforma del Estado, las políticas públicas y la acción planificada del gobierno.
- Dirección de Participación Ciudadana.- Impulsa procesos de participación que garanticen el derecho de los ciudadanos a intervenir en “lo público”, desarrolla metodologías y herramientas para fortalecer las relaciones entre la ciudadanía y el Estado, y ejecuta decisiones concertadas para el desarrollo democrático del país.
- Dirección de Reforma Democrática del Estado.- Impulsa el proceso de descentralización, en el marco de la Reforma Democrática del Estado, generando un nuevo sistema de gestión territorial y articulando las políticas públicas de los gobiernos seccionales con los objetivos del desarrollo nacional.
- Dirección de Innovación de la Gestión Pública.- Impulsa los procesos de modernización del sector público, sus empresas y áreas estratégicas, estableciendo lineamientos, normativas y procedimientos que respondan a las exigencias de una sociedad moderna y las responsabilidades del Estado, con eficiencia, transparencia, solidaridad social y coparticipación en su gestión.
- Subsecretaría de Información e Investigación.- Garantiza a la población en general y, en particular, a los actores del Sistema Nacional de Planificación, el acceso a información confiable, oportuna y consistente sobre los diversos ámbitos de la realidad nacional; mediante la dirección, articulación y coordinación del Sistema Nacional de Información vinculado a la formulación de propuestas de desarrollo y diseño de políticas públicas a través de la investigación; el establecimiento de competencias apropiadas en el sector público para la planificación mediante la formación profesional; y, la implantación de procesos y metodologías que permitan operativizar los procesos institucionales.
- Dirección de Información.- Administra el Sistema Nacional de Información para la Planificación (SNI), y entrega al país información pertinente, confiable y estandarizada sobre diferentes aspectos de la realidad nacional, que sirva de insumo para la planificación y la gestión del Estado.
- Dirección de Investigación.- Promueve la realización y difusión de investigaciones aplicadas, estudios sectoriales y documentos metodológicos que apoyen la formulación de políticas públicas y la elaboración de propuestas de desarrollo.

- Dirección de Formación Profesional.- Diseña y evalúa las políticas y normas para apoyar la formación holística de los actuales y potenciales funcionarios y servidores públicos que permita dotar al Estado de niveles adecuados de eficiencia.

Subsecretaría de Planificación y Políticas Públicas.- Orienta, lidera y coordina, a través del Sistema Nacional de Planificación, los procesos de planificación nacional y formación de políticas públicas, articulándolos con el ejercicio presupuestario y la planificación territorial, en sus distintos niveles administrativos de manera desconcentrada y participativa, para contribuir al desarrollo sustentable del país.

Este órgano administrativo está representado por el Subsecretario de Planificación y Políticas Públicas.

- Dirección de Planificación y Presupuesto.- Desarrolla acciones y elabora los lineamientos, metodologías y criterios para apoyar los procesos de planificación nacional y formación de políticas públicas y su vinculación con la estructura presupuestaria y las asignaciones fiscales, en el marco del Sistema Nacional de Planificación.

- Dirección de Planificación Territorial.- Desarrolla acciones y lidera el proceso nacional de planificación y ordenamiento territorial en el marco del Sistema Nacional de Planificación, sobre la base de los objetivos y metas nacionales establecidas y la aplicación de instrumentos, metodologías y tecnologías de la información para facilitar el desarrollo sustentable de los diferentes territorios en sus distintos niveles administrativos.

- Dirección de Concertación Ciudadana.- Desarrolla acciones y lidera, en el marco del Sistema Nacional de Planificación, los procesos de coordinación entre el sector público y privado para asegurar una participación activa de la ciudadanía en la planificación nacional y la formación de políticas públicas, así como fortalecer el vínculo entre las acciones de Estado y las necesidades y prioridades de la ciudadanía.

- Subsecretaría de Inversión Pública.- Orienta, lidera, dirige, coordina y programa la inversión pública, en sus distintas etapas, en el nivel nacional, facilitando la inversión pública seccional desconcentrada, articulándolas dentro del Sistema Nacional de Planificación, a través de la administración coordinada del inventario nacional de proyectos y la elaboración de metodologías, la asistencia técnica y la capacitación al conjunto de entidades nacionales y descentralizadas. Este órgano administrativo está representado por el Subsecretario de Inversión Pública.

- Dirección de Análisis de Proyectos.- Gestiona dentro del Subsistema Nacional de Inversión Pública, definido en relación a los planes de desarrollo nacional, sectorial y seccional vigentes, en coordinación con las subsecretarías desconcentradas y demás instituciones vinculadas a estos procesos, la elaboración de metodologías, informes, asistencia técnica, análisis de las propuestas de inversión y el programa anual de inversiones.

- Dirección de Inventario de Proyectos y Pre-inversión.- Gestiona, dentro del Subsistema Nacional de Inversión Pública, definido en relación a los planes de desarrollo nacional, sectorial y seccional vigentes, en coordinación con las subsecretarías desconcentradas y demás instituciones vinculadas a estos procesos, el Inventario Nacional de Proyectos, las actividades de pre-inversión pública de carácter nacional, sectorial y seccional, y las actividades de seguimiento y evaluación a la inversión pública, en coordinación con la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación.

- Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación.- Promueve la gestión por resultados, la rendición de cuentas y evalúa la eficiencia del sector público en el logro de los objetivos nacionales definidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de Gobierno. Este órgano administrativo está representado por el Subsecretario de Seguimiento y Evaluación.

- Dirección de Seguimiento a Acciones Públicas y Objetivos de Desarrollo del Milenio.- Apoya y monitorea la gestión del sector público, de forma participativa y realiza el seguimiento del avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

- Dirección de Evaluación.- Evalúa los programas y proyectos para conocer la eficiencia e impacto de los mismos, apoyando la retroalimentación en la toma de decisiones de la política pública.

PROCESOS DESCONCENTRADOS

SUBSECRETARÍAS ZONALES DE PLANIFICACIÓN.- Como dependencia desconcentrada de SENPLADES, es responsable de planificar y gestionar en la región de su ámbito, la planificación zonal a través del Sistema Nacional de Planificación, participando en el diseño de políticas, metodologías y herramientas, así como de la gestión y aplicación, en el área de su jurisdicción, de los macro procesos de: planificación; inversión pública; información e investigación; seguimiento y evaluación; y, reforma democrática del Estado e innovación de la gestión pública;

Las Subsecretarías Zonales de Planificación tendrán 7 representaciones, con los siguientes procesos agregadores de Valor y de apoyo:

- Dirección de Planificación y Políticas Públicas
- Dirección de Inversiones y Proyectos
- Dirección de Gestión Corporativa

LA SUBSECRETARÍA ZONAL DE PLANIFICACIÓN 1 – NORTE:

Ámbito de acción: Las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos.

LA SUBSECRETARÍA ZONAL DE PLANIFICACIÓN 2 – CENTRO-NORTE:

Ámbito de acción: Las provincias de Pichincha, Napo y Orellana

LA SUBSECRETARÍA ZONAL DE PLANIFICACIÓN 3- CENTRO:

Ámbito de acción: Las provincias de Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo

LA SUBSECRETARÍA ZONAL DE PLANIFICACIÓN 4 – PACIFICO:

Ámbito de acción: Las provincias de Manabí, Santo Domingo de los Tsachilas y Galápagos

LA SUBSECRETARÍA ZONAL DE PLANIFICACIÓN 5 – LITORAL- CENTRO:

Ámbito de acción: Las provincias de Guayas, Santa Elena, Los Ríos y Bolívar

LA SUBSECRETARÍA ZONAL DE PLANIFICACIÓN 6– CENTRO - SUR:

Ámbito de acción: Las provincias de Azuay, Morona Santiago y Cañar

LA SUBSECRETARÍA ZONAL DE PLANIFICACIÓN 7 - SUR:

Ámbito de acción: Las provincias de Loja, El Oro y Zamora Chinchipe

Estas unidades administrativas estarán representadas por un Subsecretario Regional (Zonal).

PROCESOS HABILITANTES:

- Subsecretaría de Gestión Corporativa.- Administra, coordina y gestiona los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos y de servicio de atención al cliente, tanto de la Institución como de programas, proyectos y actividades a cargo de la organización, sean estos financiados con recursos nacionales y/o provenientes de organismos multilaterales y, administra la tecnología de la información y comunicación en el ámbito interno y externo; tendientes a cumplir los objetivos y metas institucionales y disposiciones legales vigentes.
- Dirección de Recursos Humanos.- Propende al desarrollo del talento humano como factor clave de éxito de la organización y gestión institucional, con altos niveles de eficiencia, eficacia y efectividad, para coadyuvar en el logro de la misión de la SENPLADES.
- Dirección Financiera.- Administra los recursos financieros de la institución y proporciona la información necesaria para la toma de decisiones; administra los recursos de los proyectos financiados con recursos provenientes de fuentes nacionales o internacionales.
- Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación.- Evalúa y ejecuta planes, programas y proyectos con el fin de proveer nuevas tecnologías de información y comunicaciones (TICs) que permitan optimizar la gestión institucional, atención al cliente y toma de decisiones, con calidad, productividad y mejoramiento continuo; garantizando la integridad de la información, estableciendo normas y políticas internas para su gestión.

- Dirección de Servicios Administrativos.- Brinda con eficiencia y eficacia productos y servicios de apoyo logístico en la entrega oportuna de equipos, materiales, suministros y otros servicios para generar la gestión Institucional demandados por los procesos Gobernantes, Agregadotes de valor, Habilitantes y clientes externos, de conformidad a la normativa que rige sobre la materia.
- Dirección de Servicio de Atención al Cliente.- Coordina, promueve, informa y gestiona acciones que permitan la entrega oportuna de productos y servicios de calidad, mediante el control adecuado del ingreso y despacho de solicitudes y trámites, conforme a los requerimientos establecidos para el efecto y que satisfagan las necesidades de nuestros clientes.

PROCESOS HABILITANTES DE ASESORIA

Asesoría Jurídica.- Proporciona seguridad jurídica a la SENPLADES, mediante el asesoramiento legal permanente e integral.

Comunicación Social.- Transmite los valores institucionales, la gestión, magnitud y trascendencia de la SENPLADES, hacia los públicos internos y externos, a través de diferentes medios y canales de comunicación.

Coordinación Técnica de Relaciones Internacionales.- Elabora y propone directrices para la preparación y evaluación de proyectos y programas que demanden recursos de cooperación internacional, coordinando acciones interinstitucionales que permitan priorizar los requerimientos de financiamiento externo no reembolsable en función a los planes nacionales, sectoriales y territoriales e incorporarlos en los mismos, para que sean utilizados por la AGECI, para lo cual efectuará el seguimiento a los objetivos de los planes nacionales, sectoriales y territoriales cuyo logro se apoya en recursos de la cooperación internacional, apoyados con la gestión de programas y proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo que apoyen el fortalecimiento de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

INSTITUCIONES ADSCRITAS A LA SENPLADES

- Instituto Nacional de Estadística y Censos – INEC
- Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología – SENACYT
- Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional – AGECI
- Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN