



Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador

Mercedes Iacoviello

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo

División de Capacidad
Institucional del
Estado

NOTA TÉCNICA

IDB-TN-674

Septiembre 2014

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador

Mercedes Iacoviello



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Iacoviello, Mercedes.

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador / Mercedes Iacoviello.

p. cm. — (Nota técnica del BID; 674)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Civil service—Ecuador. 2. Public officers—Ecuador. 3. Public administration—Ecuador. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. II. Título. III. Serie. IDB-TN-674

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: Mariano Lafuente, mlafuente@iadb.org

RESUMEN*

Este informe de diagnóstico presenta los resultados de la evaluación del servicio civil en Ecuador finalizada en 2011. Se basa en el marco metodológico elaborado en 2002 y en las buenas prácticas descritas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), la cual suscribieron todos los países de América Latina como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del servicio civil. El mismo fue aplicado a la evaluación de 22 países de América Latina y el Caribe, incluido Ecuador. El informe de situación del servicio civil de este país, que se llevó a cabo en 2004, constituye la línea de base con la cual se comparan a lo largo del presente diagnóstico los avances –y los desafíos pendientes al momento de la finalización del informe– en términos de la profesionalización del servicio civil. El presente informe contribuyó como insumo para el libro *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)* de la División de Capacidad Institucional del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Códigos JEL: H10, H11, J45

Palabras clave: Ecuador, servicio civil, empleo público, recursos humanos, gestión pública

* El documento se benefició con las valiosas contribuciones de Mariano Lafuente (IFD/ICS), Magdalena Rojas (IFD/ICS), Amaya Fraile (IFD/ICS), Yanina Azzolina (consultora) y Luciano Strazza (consultor).

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INFORMACIÓN DE CONTEXTO	5
1.1 EL CONTEXTO INSTITUCIONAL	5
1.2 ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL.....	5
1.3 DIMENSIÓN Y COSTO DEL SERVICIO CIVIL ECUATORIANO.....	7
1.4 ACTORES CENTRALES DEL SERVICIO CIVIL ECUATORIANO	8
2. ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS	10
2.1 PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS	10
2.2 ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO	13
2.3 GESTIÓN DEL EMPLEO.....	14
2.4 GESTIÓN DEL RENDIMIENTO	18
2.5 GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN	19
2.6 GESTIÓN DEL DESARROLLO	21
2.7 GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES.....	23
2.8. ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS	24
3. ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL.....	26
3.1. ÍNDICE DE DESARROLLO DE SERVICIO CIVIL (IDSC)	27
3.2. EFICIENCIA (E).....	27
3.3. MÉRITO (M)	28
3.4. CONSISTENCIA ESTRUCTURAL (CE).....	29
3.5. CAPACIDAD FUNCIONAL (CF).....	31
3.6. CAPACIDAD INTEGRADORA (CI)	33
4. CONCLUSIONES.....	35
5. TABLA DE SÍNTESIS	37
6. FUENTES DE OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN	46
6.1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	46
6.2. NORMATIVA.....	47
6.3 SITIOS WEB CONSULTADOS	48
6.4. TALLERES Y ENTREVISTAS	49
7. ABREVIATURAS	52

RESUMEN EJECUTIVO

En este documento se presenta el informe final del Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de Ecuador realizado durante el año 2011, en el marco de la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la reforma del servicio civil que el gobierno ecuatoriano inició en el año 2010, tras la sanción de la nueva Constitución de la República (2008) y la elaboración del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV). En este marco, el diagnóstico consiste en un análisis de la situación del servicio civil ecuatoriano a septiembre de 2011 en base a un análisis de documentación y talleres de trabajo con 13 instituciones de la administración central, y su grado de acercamiento a las buenas prácticas consagradas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

La propuesta metodológica planteada en este informe parte de la profundización de una línea de trabajo del diagnóstico de sistemas de servicio civil desarrollada por el mismo equipo bajo la dirección del profesor Francisco Longo a partir del año 2002 y que implica una versión calibrada de la metodología utilizada en los diagnósticos realizados anteriormente en la región. La utilización de una metodología compatible con los estudios previamente realizados permite establecer la evolución del servicio civil ecuatoriano entre 2004 y 2011, y también contar con una perspectiva comparada con las situaciones de otros países de la región para los cuales también se cuenta con mediciones posteriores.

Al momento de la evaluación anterior, en diciembre de 2004, el servicio civil ecuatoriano se caracterizaba por una profunda debilidad en el sistema de mérito, y por las amplias inequidades remunerativas, todo esto dentro de un contexto macroeconómico de restricciones fiscales. La confluencia de estos elementos determinó que el resultado de la evaluación fuera bajo.

Al año 2011, el cuadro de situación presenta un progreso en relación con la medición del año 2004, a pesar del carácter muy reciente que tiene el reinicio de la reforma. En efecto, del 2008 al 2011 se realizaron avances estructurales en varios de los aspectos señalados anteriormente, a partir de la sanción de la nueva constitución, la elaboración del Plan Nacional para el Buen Vivir y la sanción y reglamentación de la LOSEP.

La estrategia se manifestó en incipientes mejoras en lo referente, principalmente, a la implantación del mérito, el ordenamiento salarial y el fortalecimiento de la institucionalidad de gobierno del sistema de servicio civil.

Estos cambios se reflejan en los resultados obtenidos para los cinco índices de calidad del servicio civil que propone la metodología de evaluación. Los avances se centran en los índices de Mérito, Consistencia Estructural y Capacidad Funcional, todos por encima del 25%, habiendo partido del 20%. Los índices de Eficiencia (15%) y Capacidad Integradora (10%) están en una posición algo menos desarrollada, debido a los desafíos aún pendientes en la planificación de las plantas de personal en función de los objetivos organizacionales, y la relativa debilidad del diálogo con la representación colectiva de los funcionarios.

En suma, al 2011 se pueden ver signos de avance incipiente que permitirían iniciar una senda de mayor desarrollo del servicio civil.

Sin embargo, no hay que perder de vista que las reformas estructurales del servicio civil son típicamente procesos de largo plazo, por lo que su sostenibilidad es siempre un punto clave. A pesar de todos los avances ya señalados, los desafíos que quedaban al 2011 eran significativos para lograr

generalizar las buenas prácticas obtenidas a una población más amplia del empleo público ecuatoriano. Para este fin se requieren el sostenimiento y la profundización de las innovaciones desarrolladas, el fortalecimiento de las capacidades de gestión en el área rectora, las unidades de recursos humanos de las instituciones y los niveles directivos, y la articulación con actores de diversos ámbitos del espectro político para promover la continuidad del camino emprendido.

1. INFORMACIÓN DE CONTEXTO

A continuación se presenta la información del contexto al año 2011 en el que se inscriben los avances y desafíos pendientes a esa fecha del servicio civil ecuatoriano. En particular, se hace una breve reseña del contexto institucional reciente y de los antecedentes más inmediatos del servicio civil. Esto es seguido de un análisis cuantitativo de la magnitud y costo financiero del aparato público, finalizando con una descripción de cómo se encuentra integrada al 2011 la institucionalidad de gobierno del sistema.

1.1 El contexto institucional

Una de las primeras acciones de fondo realizadas en los últimos años fue la convocatoria a elecciones a una Asamblea Constituyente (2007) que sancionara una nueva constitución nacional en 2008.

Desde una perspectiva económica, el ingreso al régimen de dolarización (iniciado a fines de los años noventa), junto a la recuperación del precio del petróleo (en niveles muy bajos durante la década de 1990) y, en menor grado, la inyección de remesas, contribuyeron a la estabilización de algunas de las principales variables macroeconómicas. Ecuador comenzó a mostrar un mejor desempeño de sus índices hasta alcanzar tasas de crecimiento. Del 2003 al 2011 fue un período de recuperación significativa, crecimiento económico y reducción de la pobreza. Efectivamente, el crecimiento del PIB para esos años fue, en promedio, del 5,3% (Banco Mundial, 2011).

Esta confluencia de estabilidad política y económica la que fue prefigurando un escenario más favorable para la puesta en marcha de un proceso de modernización de la función pública. Entre otras cosas, esa ventana de oportunidad se vio reflejada en la elaboración de una nueva normativa marco y reglamentaciones específicas.

1.2 Antecedentes del servicio civil

Al momento del diagnóstico anterior (2004), la Ley Orgánica Reformatoria (Ley 2004-30 dictada en enero de 2004), que modificaba a la Ley LOSCCA (Ley 2003-17 dictada en octubre de 2003), era el marco legal que regía el sistema de servicio civil ecuatoriano. En dicha ley se propuso llevar a cabo una serie de reformas e innovaciones para incrementar el grado de profesionalización del servicio civil (BID, 2006).

Para ello, la ley volvió a insistir en la necesidad de implantar concursos de ingreso meritocrático. También hubo intentos de llevar a cabo una reforma de la política de remuneraciones, la cual era percibida como otra de las debilidades centrales del sistema. Sin embargo, las inercias y resistencias obstaculizaban en gran medida el logro de buenos resultados.

A partir del año 2007, se generaron diversos instrumentos macro que terminaron alcanzando al servicio civil. La principal de estas herramientas, como se señaló anteriormente, fue la nueva constitución nacional (2008). Pero no fue la única. Esta se vio acompañada de otras reglas importantes. Una de ellas fue el denominado “Plan Nacional para el Buen Vivir” (PNBV), lanzado en 2009, en donde se encuentran sistematizados los lineamientos estratégicos del gobierno para el período 2009-2013, y cuya finalidad es la articulación de las políticas públicas con la gestión y la inversión pública.

De acuerdo a ello, el PNBV busca funcionar como una herramienta de planificación estratégica que oriente la acción del Estado en un horizonte de cuatro años. Está conformado por doce objetivos macro, cada uno acompañado de su fundamento, diagnóstico, políticas y lineamientos, y metas a lograr.¹ En particular, el Objetivo 12 establece la necesidad de construir un nuevo tipo de Estado, más próximo a las necesidades de la población y eficiente: “Construimos un Estado cercano y amigable que planifica y coordina sus acciones de manera descentralizada y desconcentrada. Promovemos la inversión pública para alcanzar la satisfacción de las necesidades humanas con servicios públicos de calidad. Se trata de construir la sociedad del buen vivir en la cual se reconozca las diversidades y se vele por el cumplimiento de los derechos ciudadanos” (Gobierno de Ecuador, 2009).

La construcción de este nuevo Estado, alineado con los postulados del PNBV, dio lugar a una serie de reformas del servicio civil sistematizadas en el otro instrumento clave: la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), sancionada en octubre de 2010. Esta ley enmarca el proceso de reforma en desarrollo durante el 2011, basado en la premisa que la efectiva implementación del PNBV exige fortalecer el servicio civil y alinear su funcionamiento con la estrategia general del gobierno. Precisamente, un punto que sobresale en el diagnóstico es la dificultad que del servicio público para operativizar los ejes del PNBV a causa de la debilidad en sus pilares básicos.

Como se analiza a lo largo de este documento, la LOSEP se ha posicionado como el marco normativo que orienta, a grandes rasgos, la modernización del servicio civil a través de innovaciones en gran parte de los subsistemas de GRH (con especial énfasis en la implantación de un sistema de mérito, la generación de información integral sobre recursos humanos, el mejoramiento de la equidad salarial y la orientación a resultados, entre otras líneas de trabajo).² Para ello, en 2011 se dictó el reglamento general de la ley, en donde se encuentran sistematizados todos los detalles técnicos de los diversos aspectos tratado por la LOSEP.

¹ Los objetivos son: (i) auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad; (ii) mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía; (iii) mejorar la calidad de vida de la población; (iv) garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable; (v) garantizar la soberanía y la paz, impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana; (vi) garantizar el trabajo estable, justo y digno en la diversidad de formas; (vii) construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común; (viii) afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad; (ix) garantizar la vigencia de los derechos y la justicia; (x) garantizar el acceso a la participación pública y política; (xi) establecer un sistema económico social solidario y sostenible, y (xii) construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

² Según lo establece la LOSEP, el servicio civil ecuatoriano es entendido como un Sistema Integrado de Talento Humano del Sector Público compuesto por los subsistemas de planificación; clasificación de puestos; reclutamiento y selección de personal; formación, capacitación, desarrollo profesional y evaluación de desempeño (art. 53 LOSEP). Cabe destacar la alta coincidencia de esta concepción con el enfoque metodológico que se utiliza para la realización del presente diagnóstico.

1.3 Dimensión y costo del servicio civil ecuatoriano

El siguiente cuadro muestra datos específicos sobre la magnitud y costo financiero del servicio civil ecuatoriano al 2011.

Cuadro 1: Cantidad de cargos y gasto en personal 2011 (por función)

Función	Servidores (*)	Gasto en personal (**)	Gasto total 2011	%
EMPRESAS PÚBLICAS	2.295	21.485.623,6		0,1%
FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL	5.884	154.939.465,2		0,6%
FUNCIÓN EJECUTIVA	488.672	5.880.929.647,1		24,5%
FUNCIÓN ELECTORAL	870	24.005.047,8		0,1%
FUNCIÓN JUDICIAL Y JUSTICIA INDÍGENA	9.083	273.391.953,6		1,1%
FUNCIÓN LEGISLATIVA	1.117	38.835.913,1		0,2%
GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENT.	2.509	21.804.254,5		0,1%
TOTAL GENERAL	510.430	6.415.391.905	24.000.000.000	26,7%

Fuente: Datos provistos por el Ministerio de Finanzas.

(*) Incluye todos los regímenes.

(**) Incluye RMU + Fondo de Reserva + 13.^{vo} sueldo + 14.^{vo} sueldo.

Como se puede observar, el servicio civil ecuatoriano contaba en el 2011 con aproximadamente medio millón de servidores, englobados en los diferentes regímenes laborales y modalidades de contratación. De ese total, el 96% estaba concentrado en la función ejecutiva, que reúne las dotaciones de los diferentes ministerios de gobierno, entre ellos Educación y Salud. Luego, muy por detrás de la función ejecutiva, la función judicial era la que presentaba la mayor cantidad de servidores.

En lo que respecta a lo presupuestario, el costo total del servicio civil ecuatoriano era de casi US\$6.500 millones al 2011. Este monto incluye la RMU, el Fondo de Reserva y los salarios adicionales. Porcentualmente, equivalía a casi el 27% del gasto público total al 2011, lo que implicó una reducción de unos diez puntos respecto a la relación vigente en 2005. El costo de la función ejecutiva representa un cuarto gasto público total a 2011, seguido nuevamente de la función judicial.

1.4 Actores centrales del servicio civil ecuatoriano

En los años anteriores al 2011 se fue conformando una institucionalidad del servicio civil compuesta por un número creciente de actores. Este proceso ocurrió tras un período de variabilidad en relación a las instituciones rectoras del servicio civil.³ A raíz de esto, en el 2011 se buscó institucionalizar un mapa más amplio, colegiado y estable de actores, con roles diferenciados pero en permanente diálogo. El cuadro a continuación presenta el listado de entidades rectoras del sistema de servicio civil y sus principales cometidos al año 2011.

Cuadro 2: Actores relevantes en el servicio civil ecuatoriano al año 2011

Entidad	Misión / Objetivos / Funciones
MRL (Ministerio de Relaciones Laborales)	A través del Viceministerio de Servicio Público, tiene a su cargo la rectoría del servicio civil en sus diversas instancias (planificación de dotaciones, diseño de puestos, selección, remuneraciones, capacitación, desarrollo, etc.) desde el punto de vista técnico y normativo. Es el interlocutor del resto de los actores.
SNAP (Secretaría Nacional de Administración Pública)	Encargada de coordinar, junto con el MRL, el proceso de modernización del servicio civil. Ejerce la coordinación general del Comité de Gestión Pública Institucional, espacio recientemente creado para el abordaje de los temas de gestión pública.
SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo)	Responsable de administrar y coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, estableciendo objetivos y políticas estratégicas. Uno de sus objetivos organizacionales es contribuir a una gestión pública transparente y eficiente. Fue la encargada de la formulación del PNBV.
MF (Ministerio de Finanzas)	Tiene a su cargo las funciones de pago de remuneraciones del sector público y de gestión de los sistemas de información actualmente operativos.
UATH (Unidades de Administración del Talento Humano)	Responsable de la administración y gestión de los recursos humanos en cada institución.

El vértice del sistema está representado por el MRL (específicamente, por el Viceministerio de Servicio Público, creado en 2009), el cual ejerce la rectoría del sistema y es autoridad en sus distintos

³ Por ejemplo, hasta 1989 operaban la Dirección Nacional de Personal y la Inspectoría General de la Nación, como unidades administrativas adscritas a la Presidencia de la República. Esta última fue integrada a la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) en 1989. En agosto de 1998, la SENDA fue suprimida, creándose la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI), a la cual se atribuyeron funciones de ente rector. La Dirección Nacional de Personal desapareció y las unidades de personal de las instituciones públicas asumieron sus funciones, excepto las de valoración de puestos y remuneraciones (que fueron transferidas al Ministerio de Finanzas). Ya en 1999 se creó el Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM), cuya secretaría ejecutiva estaba a cargo de la OSCIDI. Finalmente, a partir de la ley 2003-17 se creó la Secretaría Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), que pasó a regir el servicio civil hasta la creación del Viceministerio de Servicio Público. Véase BID (2006).

subsistemas. Tiene atribuciones para asesorar, definir, autorizar y vetar iniciativas técnicas y normativas. Por ejemplo, por solo mencionar algunos de los puntos más importantes, el MRL tiene bajo su órbita el sistema de remuneraciones; posee la atribución de dar aprobación a todo nuevo puesto creado en la administración pública y a los manuales de puestos institucionales; es autoridad en materia de selección, capacitación y desarrollo, etc. En términos de posicionamiento institucional y legitimidad, es claramente percibido por el resto de las entidades de la administración pública como la autoridad del servicio civil. Al año 2011, y en el marco del proceso de modernización, tenía como principal objetivo coordinar la reestructuración de las entidades de la función ejecutiva.

Otra de las instituciones rectoras del servicio civil es la SNAP. Su rol es coordinar el proceso de mejora de la gestión en general y el Comité de Gestión Pública en particular.

La tercera entidad que participa del cuerpo colegiado es la SENPLADES. Se trata de una institución referente del Estado ecuatoriano en el campo de la planificación estratégica, cuyo objetivo es ayudar a construir una gestión pública más eficiente y transparente. La SENPLADES ha tenido la importante responsabilidad de llevar a cabo la elaboración del PNBV.

El MF es la cuarta entidad rectora. Como autoridad financiera del Estado ecuatoriano, tiene a su cargo la presupuestación y liquidación del gasto en personal, para lo cual cuenta con el sistema de información e-SIGEF. Es también un actor clave en la planificación de los recursos humanos (por ejemplo, apertura de puestos de carrera o de servicios ocasionales), partidas para capacitación, etc., ya que en la práctica el criterio financiero suele prevalecer por sobre un ejercicio más integral de programación.

Finalmente, el último actor clave del servicio civil ecuatoriano son las UATH. Si bien estas no forman parte del cuerpo colegiado que ejerce la rectoría del sistema, son su contraparte directa en cada una de las instituciones, en las cuales las UATH tienen a su cargo la gestión de los recursos humanos en sus diversos subsistemas. En otras palabras, las UATH son el dispositivo institucional de implementación de las decisiones y diseños definidos en el ámbito de la autoridad colegiada.

Una de las novedades más recientes en la institucionalidad del servicio civil es, precisamente, este nuevo espacio de múltiples actores, ya que en 2011 se creó el mencionado Comité de Gestión Pública Institucional con la finalidad de constituirse como un espacio colegiado de coordinación e intervención sobre todos los temas transversales relativos a la gestión pública. Este Comité es una instancia de debate y toma de decisiones sobre las grandes líneas de la gestión pública, y por ello en la actualidad tiene un rol cada vez más importante en el proceso de modernización del Estado.

2. ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS

En esta sección se presenta el análisis exhaustivo de los 33 puntos críticos que propone la versión calibrada del “Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil” (Longo, 2002), los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo I. Para cada subsistema se incluye una breve definición de las normas y prácticas de recursos humanos que abarca y se indican los puntos críticos asociados.

2.1 Planificación de los Recursos Humanos

Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de recursos humanos (RH), consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos (GRH), y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas (Longo, 2002).

Coherencia estratégica (punto crítico 1)

Si bien la LOSEP y su reglamento general prevén la planificación de los recursos humanos del Estado,⁴ en la práctica, al 2011 se observaba que este aspecto continuaba, al igual que en el diagnóstico de 2004, con un bajo nivel de desarrollo. Esto se daba en un contexto de mayor planificación a nivel gubernamental, manifestado en la elaboración del “Plan para el Buen Vivir” (2009), que sistematiza la articulación entre las políticas públicas, la gestión y la inversión pública, pero sin que ello logre traducirse hasta el momento en una planificación más alineada de los recursos humanos.

En particular, se advierte que la solicitud de apertura de puestos obedecería más a que a una fuerte conexión entre la planificación de las dotaciones de personal y los objetivos estratégicos de las organizaciones. Si bien las instituciones deben presentar anualmente una solicitud de puestos, esta se ha convertido en una práctica de rutina que carecía al momento de elaborarse este informe de vinculación tanto con los objetivos estratégicos de la organización como con los lineamientos de gobierno.

⁴ Véanse los arts. 139–142 del RG LOSEP.

En general, al 2011 persistía el criterio presupuestario de cada año como guías para la planificación de las dotaciones. Son en definitiva estos aspectos los que terminan actuando como determinantes en la constitución de las plantas de servidores de las instituciones públicas.

Adicionalmente, las UATH, por lo general, carecen de las capacidades técnicas para llevar adelante una sólida planificación, lo que incrementa el peso relativo de las entidades rectoras en esa clase de decisiones, lo cual no siempre resulta funcional a los intereses de cada institución.

Todo esto hace que la planificación no tenga la presencia deseable en tanto proceso de reflexión y previsión, y que los ejercicios que se llevan a cabo en este sentido no presenten, en general, una fuerte correspondencia con el Plan del Buen Vivir.

No obstante, desde la sanción de la LOSEP y al año 2011, algunas instituciones comenzaban a llevar a cabo el análisis de las necesidades brutas de recursos humanos con el objetivo de arribar a una previsión de las necesidades cualitativas y cuantitativas y analizar las disponibilidades actuales y futuras en materia de servicio civil. En este sentido, el Ministerio de Salud es la primera institución que ha comenzado con un proceso de estas características y, hasta el 2011, el Viceministerio de Servicio Público ha relevado unos 10.000 puestos para su posterior evaluación. A pesar de ello, el proceso es percibido como muy lento, ya que para llevarlo a cabo de forma óptima es necesario contar con el de las propias instituciones, que muchas veces se concentran en la gestión del día a día.

Información de base (punto crítico 2)

Al 2011 se advertía una mejora en curso en cuanto a sistemas de información. Hasta 2004, solo existían sistemas de información parcializados como el Sistema de Gestión Financiera (e-SIGEF), con información presupuestaria, y el Sistema Presupuestario de Remuneraciones del Sector Público (e-SIPREM), que contenía información de planilla, remuneraciones, etc. La información integral sobre recursos humanos se encontraba fuertemente fragmentada, era incompleta y se planteaban considerables desacuerdos entre las instituciones acerca de datos básicos (por ejemplo, la cantidad de servidores con que cuenta cada una).

A causa de estas limitaciones, se comenzó a desarrollar un nuevo sistema integral para la gestión de los recursos humanos. Se trata del Sistema Informático Integrado de Talento Humano (SIITH), a cuyo cargo se encuentra el MRL. La finalidad de esta nueva herramienta es la de concentrar toda la información estratégica, cuantitativa y cualitativa de los servidores públicos del Estado, de manera de convertirla en un insumo de calidad para la toma de decisiones estratégicas.⁵ Para ello, estaba previsto que este sistema se alimente de los datos contenidos en los otros dos antes mencionados y de la información enviada por cada una de las instituciones. El proyecto se encontraba al 2011 en fase de desarrollo y transferencia de información, pero en sí implicaba una potencial e importante mejora respecto a la situación anterior.

⁵ Tal como lo establece el art. 133 del RG LOSEP, el SIITH “estará integrado por los módulos de gestión, de certificación de calidad del servicio, de talento humano y de remuneraciones e ingresos complementarios, movimientos de personal, identificación de personas inhabilitadas para desempeñar un puesto público, catastro integral y otros que se establezcan, para lo cual emitirá la correspondiente norma técnica”.

Eficacia de la planificación (puntos críticos 3, 4 y 5)

En general, los indicadores de eficiencia del servicio civil no han registrado avances sustantivos al año 2011. Por un lado, persisten las situaciones de desequilibrio en la cantidad de personal en las instituciones, con percepción de exceso de personal en algunas de ellas mientras que en otras no habría suficientes servidores. Esto no solamente se refleja en el aspecto cuantitativo sino también en el cualitativo, generando frecuentemente escenarios caracterizados por el síndrome “sobra-falta” (Oszlak, 1972), donde hay perfiles profesionales excedentes en ciertas categorías y déficits en otras de mayor exigencia. Este punto es una manifestación de las debilidades que persisten en el plano de la planificación general de los recursos humanos.

Asimismo, la tecnificación de las dotaciones se mantuvo estable entre el 2004 y 2011. Sin embargo, es necesario hacer dos observaciones. Por un lado, existe una incipiente mejora en la tecnificación de los niveles más altos del servicio civil, fruto de la intención de incorporar profesionales a los puestos de decisión. Por otro lado, se prevé que la implantación de los concursos abiertos de mérito y oposición (véase, más adelante, Gestión del Empleo) puede impactar positivamente en la tecnificación del servicio civil en su conjunto, aunque para que esto consiga manifestarse en toda su dimensión debería alcanzar a los servidores incorporados bajo la figura de los contratos de tiempo determinado. No obstante estas consideraciones, aún no se puede hablar de una mejor tecnificación de las dotaciones en general.

En cambio, sí se registra una mejora en lo que se refiere al gasto en personal. En 2004, el costo de la planilla de personal era significativamente elevado, cercano al 37% de los gastos presupuestarios totales. Siete años después, ese porcentaje se redujo en diez puntos, ubicándose al 2011 en 27%. Esta reducción acerca a Ecuador a un nivel similar más cercano al promedio de América Latina, dejando un mayor espacio fiscal para gasto de inversión y otros gastos no salariales evitando un efecto de desplazamiento. Este avance se ha producido en un contexto macroeconómico más sólido (crecimiento promedio del 5,3% entre el 2003 y el 2011, menor inflación, términos de intercambio más favorables, etc.).

Administración de la planificación (punto crítico 6)

Si bien la planificación de las dotaciones de recursos humanos no era al año 2011 una práctica sólida, institucionalizada y conectada con los objetivos de la institución y las prioridades de gobierno, el esfuerzo realizado en lo referente al ordenamiento y transparencia de la información, encarnado en la construcción de un nuevo sistema de información integral, podría actuar como base de procesos de planificación más consolidados.

A esto debe agregarse la creciente interacción entre el MRL, la SNAP, la SENPLADES y el MF, quienes constituyen el Comité de Gestión Pública, con la finalidad de dotar de mayor coherencia al sistema de servicio civil. No obstante, la constitución de este espacio era todavía reciente al momento de redacción de este informe (2011) y se requiere de tiempo para su maduración.

2.2 Organización del Trabajo

En un subsistema de organización del trabajo son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquellos deben reunir (Longo, 2002).

Calidad de la estructura de los puestos de trabajo (puntos críticos 7 y 8)

La principal innovación en este aspecto ha sido la unificación de puestos y grupos ocupacionales de todo el sector público. Esta es una clara mejora respecto a la situación vigente en 2004, cuando aun existiendo una serie de normas que regulaban los procesos centrales de organización del trabajo, que comprendía la clasificación de los puestos, los grupos ocupacionales y las series y clases correspondientes, estas clasificaciones mostraban un alto grado de heterogeneidad dependiendo de la organización que se mirase.

Al Manual Genérico de Puestos, que existía en 2004 pero con escasa aplicación, se ha agregado la elaboración de un Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos (en adelante, manual de puestos institucional). A partir de la LOSEP, cada una de las instituciones, a través de sus respectivas UATH, debe confeccionar su propio manual sobre la base de sus necesidades y objetivos organizacionales, y recibir la aprobación del MRL.⁶ Como se señala en el reglamento general: “la descripción de un puesto determinará en forma técnica, su naturaleza, atribuciones y responsabilidades, su ubicación y el impacto o grado de contribución a la solución de problemas y al logro de objetivos de la organización” (art. 164). A su vez, el manual debe estar alineado con las políticas, normas e instrumentos de orden general (por ejemplo, el manual genérico) y debe ser permanentemente actualizado por las UATH (art. 173). De esta forma, todo puesto creado debe ser clasificado y estar sujeto a la nomenclatura de puestos institucional vigente o a la establecida en el manual. En los casos de las instituciones con alta especialización técnica, el manual dispone de una cierta flexibilidad para la creación de funciones específicas vinculadas a la misión organizacional.

A nivel general, se han previsto tres categorías de puestos: (i) Gobernantes (directivos); (ii) Agregadores de valor (técnicos y profesionales), y (iii) Habilitantes (administrativos y apoyo logístico). En todos los casos, la LOSEP asigna al MRL la responsabilidad de definir las características generales de la descripción y valoración del puesto, su clasificación y su correspondiente relación con los grados y grupos ocupacionales vigentes. Como se señaló, las UATH tienen la responsabilidad de elaborar sus respectivos manuales institucionales. Al año 2011, se calcula que aproximadamente el 60% de las instituciones del sector público comprendidas por la LOSEP

⁶ Como se explicita en el art. 173 del RG LOSEP: “el manual de descripción, valoración y clasificación de puestos será el resultado de describir, valorar y clasificar los puestos y contendrá entre otros elementos la metodología, la estructura de puestos de la institución, definición y puestos de cada grupo ocupacional, la descripción y valoración genérica y específica de los puestos”.

contaban con sus propios manuales de clasificación de puestos institucional y un número importante se encontraba en proceso de elaboración, ajuste o aprobación.

Otro punto de avance se refiere al control del proceso de clasificación de puestos. En este sentido, una de las características destacada durante el diagnóstico anterior era la ausencia de control respecto a la aplicación del manual genérico de ese momento. Esta debilidad está siendo revertida por el rol activo del MRL como autoridad de aprobación de la herramienta y control de aplicación.

No obstante, se considera que el proceso de unificación puede haber resultado excesivo en algunos casos. Es por ello que se estaba analizando la posibilidad de establecer diferenciaciones por tareas y responsabilidades dentro de cada categoría de puestos, de manera de ligar el nivel de exigencia con el monto de la remuneración.

Flexibilidad del diseño de puestos y perfiles (punto crítico 9)

Otro de los progresos realizados en el subsistema de organización del trabajo se refiere a la introducción de elementos de flexibilidad en la clasificación de los puestos. Una de las características capturadas por el diagnóstico llevado a cabo en 2004 era el importante peso de la titulación y la experiencia como parámetros para clasificar puestos y definir los requisitos de sus ocupantes.

Esto comenzó a modificarse con la aplicación del Diccionario de Competencias en la elaboración de los manuales de puestos de las instituciones. El art. 163 del RG LOSEP señala que “la clasificación de puestos, su nomenclatura y valoración, prevista en el artículo 61 de la LOSEP, reconocerá principalmente el tipo de trabajo, su dificultad, ámbito de acción, complejidad, nivel académico y responsabilidad, así como los requisitos de aptitud y experiencia necesarios para el desempeño de los puestos públicos”. Las aptitudes requeridas para cada puesto son seleccionadas del mencionado Diccionario de Competencias elaborado por el MRL. Como se establece en el reglamento general, el factor de mayor ponderación en la valoración de puestos son las competencias (art. 167). Sin embargo, esta práctica aún era reciente y, en consonancia con lo ocurrido con los manuales de puestos, no se encontraba extendida a la totalidad del sector público.

2.3 Gestión del Empleo

Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo, dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH (Longo, 2002).

Igualdad y mérito en el acceso (puntos críticos 10 y 11)

Los avances en cuanto a igualdad y mérito en el acceso al servicio civil se basan, por un lado, en la realización de concursos de mérito y oposición. Dichos concursos tienen la finalidad de evaluar competitivamente la idoneidad de los aspirantes que reúnan los requisitos establecidos para el puesto,

garantizando la equidad de género, la interculturalidad y la inclusión de las personas con discapacidad y grupos de atención prioritaria (art. 64, RG LOSEP).

El concurso, que como se señaló anteriormente está abierto a todos los postulantes que reúnan los requisitos independientemente de su inserción laboral, consta de diferentes etapas. Según la LOSEP, primeramente se debe realizar la preparación del reclutamiento, luego efectuar la convocatoria, posteriormente llevar a cabo la evaluación y selección del postulante, para finalizar expidiendo el nombramiento e iniciando la inducción (art. 179, RG LOSEP).

La evaluación de los postulantes se debe realizar a través de los siguientes mecanismos: (i) análisis de carpeta, que contenga hoja de vida y documentación de antecedentes laborales; (ii) pruebas técnicas para evaluar los conocimientos; (iii) pruebas psicométricas, y (iv) entrevista personal. La ponderación de cada una de estas instancias de evaluación es la siguiente: pruebas técnicas, 45%; pruebas psicométricas, 20%, y entrevista personal y hoja de vida, 35%. Al año 2011, el MRL se encontraba en proceso de reevaluación de las ponderaciones.

La selección final está a cargo de un tribunal integrado por un representante de la UATH de la institución de destino, uno de la autoridad nominadora, el jefe de la unidad solicitante y un representante del Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS). Una vez que se emite el dictamen, interviene el recientemente creado Instituto de la Meritocracia, que tiene la responsabilidad de constatar que el proceso haya sido desarrollado adecuadamente y se hayan respetado las instancias e instrumentos previstos (por ejemplo, el manual de clasificación de puestos). En caso de que el Instituto detectara alguna irregularidad, está dentro de sus atribuciones anular el proceso.⁷

Cabe destacar que al 2011 se ha terminado de elaborar la norma técnica que reglamenta el proceso de reclutamiento y selección de personal (Acuerdo MRL 2011-00142), que se suma a la Estructura Organizacional diseñada por cada institución con el apoyo y aprobación del MRL, la SENPLADES y el MF. El cumplimiento de lo establecido en estos dos documentos, así como también en el manual de clasificación de puestos institucional y el manual de puestos genérico, es requisito fundamental en la ejecución de los concursos de mérito.

Así pues, la combinación de concursos abiertos, intervención de tribunal de selección y validación del Instituto de la Meritocracia, cuyo funcionamiento está regulado por normas y herramientas nuevas, constituye un progreso respecto a la situación predominante en 2004, cuando se carecía de todas estas instancias e instrumentos.

Sin embargo, aún queda campo fértil para la mejora. Sobresalen por lo menos dos aspectos a considerar. Por un lado, los concursos abiertos de mérito y oposición no se estaban realizando en la totalidad de las instituciones. Esto responde, básicamente, a la gradualidad propia del proceso de implantación de los concursos y a la efectiva disponibilidad del manual de clasificación de puestos en cada una de las organizaciones.

⁷ La norma técnica de reclutamiento y selección de personal también prevé la constitución de un Tribunal de Apelaciones integrado por las mismas instituciones que forman parte del tribunal de selección pero representados por otros servidores públicos diferentes a los que participaron del proceso de selección. La CONADIS, en particular, solo participa del tribunal de apelaciones en caso de que el reclamo haya sido efectuado por una persona con discapacidad (véase el art. 9).

Por otro lado, este tipo de mecanismo se aplicaba a la incorporación de servidores públicos bajo la figura de “nombramiento” (planta permanente). Esto significa que no se utilizaba para las incorporaciones realizadas por tiempo determinado, es decir, por contrato de servicios ocasionales. Tal como lo señala la norma que reglamenta la selección, los servidores contratados son de designación directa, y la única obligatoriedad es llevar a cabo las incorporaciones observando el manual de puestos institucional; en el caso de que este manual no exista, debe ser suplido por términos de referencia elaborados por la UATH correspondiente y aprobados por el MRL.⁸

Debe agregarse, además, que debido al carácter reciente de la norma técnica de selección de personal, así como también a la falta de antecedentes en la materia, es necesario tener prudencia en cuanto a la efectividad del diseño y aplicación de dicha norma, pues este tipo de cambios institucionales suelen llevar tiempo.

Finalmente, desde el punto de vista organizacional del proceso, existe la percepción de que en algunas UATH pueden existir brechas de capacidades técnicas para llevar a cabo con consistencia el reclutamiento, la evaluación y la selección de candidatos. En esos casos, a instancia de la LOSEP, el MRL tiene atribuciones para intervenir y apoyar técnicamente a las UATH que así lo necesiten.

Calidad del reclutamiento y de la selección (punto crítico 12)

Como se señaló antes, los concursos que se han comenzado a realizar paulatinamente para la cobertura de puestos en el servicio civil ecuatoriano consideran la evaluación de las competencias de los postulantes. En esto cumple un rol clave el manual de puestos institucional, el cual contiene los requisitos de perfil que debe reunir el ocupante. Dichos requisitos, en la actualidad, combinan instrucción formal, capacitación, experiencia y competencias blandas (art. 13, norma de reclutamiento y selección).

Esto representa un avance respecto a la situación en 2004, cuando los parámetros analizados para evaluar la pertinencia de un postulante a un puesto (mediante concurso o a través de otro mecanismo de selección) eran la titulación, la experiencia y, fundamentalmente, la antigüedad como servidor.

Sin embargo, al igual que en otros puntos referidos al proceso de selección, se advierten oportunidades de mejora, en particular en lo referente a la incorporación de servidores públicos bajo la figura de contratos temporales. Si bien existen instituciones que realizan la búsqueda con una clara definición de conocimientos y competencias, esto no representa un procedimiento homogéneo para toda la administración pública. La falta de estandarización de este tipo de procedimiento, que justamente afecta al principal canal de incorporación de personal habilitado en la actualidad (y que en este sentido no se diferencia tanto de otros sistemas de servicio civil más avanzados de la región), hace que puedan existir situaciones variadas y diversos parámetros de evaluación a la hora de elegir postulantes.

⁸ Según se ha podido constatar en las entrevistas de relevamiento y talleres de validación con actores/informantes clave, la incorporación de personal temporal se realiza, usualmente, analizando la carpeta con la hoja de vida y antecedentes, y llevando a cabo la entrevista personal. No obstante, pueden existir casos donde las contrataciones no tienen en cuenta estas instancias.

Movilidad (punto crítico 13)

Este es uno de los puntos de la gestión del empleo en el cual no se advierten diferencias con lo diagnosticado en 2004. Si bien la LOSEP prevé que puedan llevarse a cabo traslados, traspasos, cambios e intercambios (traspaso de puesto y/o institución, comisión de servicios, cambios administrativos, etc.), no se percibe mayor flexibilidad en el proceso ni una generalizada primacía del interés organizacional.⁹ En cambio, la movilidad de los servidores usualmente es producto de una negociación entre el servidor y su superior, motivada por el propio interés del primero, sin que necesariamente medie el interés de la institución.

Tanto para los desplazamientos funcionales como geográficos, pero especialmente en estos últimos, la aceptación del servidor suele actuar como la principal limitante de la flexibilidad, y esto es válido tanto para el régimen de nombramiento como para el personal bajo contrato a tiempo determinado.

Desvinculación (puntos críticos 14 y 15)

Por su parte, la sanción de la LOSEP ha permitido introducir nuevas formas de desvinculación de servidores públicos de planta permanente a las ya existentes. Las figuras previstas son, según el nuevo marco normativo: (i) supresión del puesto; (ii) retiro voluntario con indemnización; (iii) retiro por jubilación (ya sea por tener 70 años, o por contar con la cantidad de aportes previsionales suficientes aunque no con la edad), y (iv) compra de renuncias con indemnización. Por su parte, en el caso del personal bajo contrato a tiempo determinado, la mayor flexibilidad de la desvinculación responde a la posibilidad de no renovación contractual. A esto último se agrega la imposibilidad de contratar a una persona por más de dos años consecutivos. Cumplido ese plazo, el servidor contratado debe ser pasado a la planta permanente (para lo cual se requiere la creación del puesto) o desvinculado.

En la actualidad todos estos mecanismos, especialmente los aplicables al universo de servidores públicos de planta permanente, históricamente rígido, están siendo aplicados bajo la premisa de que la actual planilla de personal es excesiva a nivel cuantitativo, e inadecuada en términos cualitativos. Dicho diagnóstico se vincula al ya mencionado objetivo de la reforma: mejorar la alineación del servicio civil con las prioridades y los objetivos estratégicos del gobierno, para lo cual resulta clave mejorar la tecnificación de la planta. Es por eso que, al año 2011, se estaba llevando a cabo la definición de los criterios y mecanismos que regirían este proceso de reestructuración, con la idea final de desvincular de manera voluntaria o forzosa a todo aquel servidor cuyo puesto haya sido suprimido o cuyos conocimientos y competencias no cubran los requisitos del puesto. Sin embargo, si bien el proceso de desvinculación demanda el cumplimiento de pasos previos (rediseño de la estructura de

⁹ Señala el art. 68 del RG LOSEP que “el traslado procederá siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: (a) la existencia de un puesto vacante en la unidad, área o proceso a la que se va a trasladar; (b) que ambos puestos tengan igual remuneración; (c) que la o el servidor a trasladarse cumpla con los requisitos establecidos en el puesto vacante; y (d) que el traslado no implique menoscabo de sus derechos. En ningún caso se podrá trasladar a una o un servidor a otra unidad en la cual no exista la correspondiente partida presupuestaria. En el caso de traslado a un lugar distinto al del domicilio habitual del titular del puesto, se requerirá aceptación por escrito de la o el servidor”.

puestos, entre otros), es de destacar que existen instituciones (por ejemplo, el MF) que ya han avanzado en la realización de evaluaciones individuales que les permita tener un primer mapa de posibles bajas.

2.4 Gestión del Rendimiento

Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o "feedback" al empleado (Longo, 2002).

Planificación del rendimiento (punto crítico 16)

Al año 2011, la planificación del rendimiento no había experimentado progresos constatables respecto al diagnóstico de 2004. Como en aquel entonces lo establecía la ley 2003-17, la LOSEP prevé la obligatoriedad de al menos una evaluación anual. Su objetivo es relevar la situación de la gestión del talento humano, fundamentada en la programación institucional y los parámetros formulados por el MRL. La ley explicita que las metas u objetivos a lograr deberán ser conocidos previamente por el servidor (art. 215 RG LOSEP).

A su vez, se establece que los resultados esperados serán evaluados, complementariamente, en función de tres perspectivas: (i) perspectiva institucional: contempla la evaluación del desempeño del servidor, los resultados de la medición de los objetivos y metas estratégicas derivadas de la naturaleza, especialización y cumplimiento de la misión institucional y su gestión; (ii) perspectiva del usuario externo: prevé la percepción de los usuarios externos acerca de la calidad de los productos y servicios institucionales que recibe, y (iii) perspectiva de los procesos internos: considera la evaluación del desempeño del servidor respecto de la calidad, productividad y uso de los recursos en la generación de los insumos necesarios para elaborar los productos y servicios de cada unidad organizacional (art. 219, RG LOSEP).

Se fija una escala de evaluación con cinco resultados posibles (Excelente, Muy Bueno, Satisfactorio, Regular, Insuficiente), y es responsabilidad del jefe inmediato definir la calificación, la cual debe ser revisada y aprobada por su superior inmediato. Los resultados de la evaluación son uno de los parámetros utilizados para definir promociones, reconocimientos, ascensos y desvinculaciones.¹⁰

¹⁰ Por ejemplo, el servidor que obtenga la calificación de Insuficiente será destituido de su puesto previo sumario administrativo; el que sea calificado de Regular será reevaluado dentro del plazo de tres meses (y de recibir nuevamente esa calificación podrá ser destituido previo sumario), y aquellos que reciban las calificaciones de Excelente, Muy Bueno y Satisfactorio serán considerados para ascensos y premios monetarios (art. 80 LOSEP).

Sin embargo, al momento de la redacción de este informe (y como es común en varios otros sistemas de servicio civil en la región) la realidad de la evaluación del desempeño permanece alejada de lo postulado normativamente. Sobresalen dos debilidades. Una de ellas es que solo ocasionalmente los objetivos que le son definidos al servidor por parte del superior tienen vinculación directa y funcional con los objetivos de la institución. Prevalece una percepción de metas poco consistentes con el mandato del marco legal y una ausencia de indicadores pertinentes y confiables. La otra debilidad se debe a que no siempre los servidores conocen de antemano los objetivos por los que serán evaluados. Rige, en cambio, una práctica de evaluación puramente formal.

A nivel normativo, si bien la evaluación está incluida como subsistema en la LOSEP, resta aún dictar la reglamentación técnica específica, tal como se ha hecho con el proceso de reclutamiento y selección.

Seguimiento del rendimiento (puntos críticos 17 y 18)

Los motivos señalados anteriormente hacen que al año 2011 exista un débil seguimiento del rendimiento de los servidores públicos. Al igual que en 2004, la cultura de la evaluación se mantiene poco instalada en las instituciones y, a nivel general, aún no se visualiza la ventaja de contar con una instancia de evaluación sólida y transparente. A esto debe agregarse que es muy incipiente todavía (en calidad de “proyecto”) la conexión del desarrollo con otros subsistemas de la GRH.

No obstante estas debilidades históricas, las entidades rectoras han comenzado a trabajar en el fortalecimiento de la evaluación. Por un lado, hay un creciente esfuerzo, en el marco de la implantación gradual de la gestión por resultados a nivel gubernamental, de acompañar a las instituciones en la definición de objetivos de rendimiento individual en línea con los postulados del PNBV. Por otro lado, se ha comenzado a discutir y elaborar la reglamentación del proceso y a definir el instrumento técnico de evaluación. Según lo avanzando hasta el momento de redacción de este informe, se prevé la aplicación de los siguientes parámetros de evaluación: datos generales, metas de rendimiento, conocimientos y competencias blandas. Finalmente, como se señaló arriba, existe la intención de avanzar en la implementación de los procesos que relacionan a la evaluación con otros subsistemas. Todos estos esfuerzos son recientes y requieren aún de un tiempo lógico de consolidación.

2.5 Gestión de la Compensación

Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo (Longo, 2002).

Competitividad (punto crítico 19)

Al momento del diagnóstico de 2004, el subsistema de gestión de la compensación presentaba severas debilidades. Una de las principales era la gran dispersión salarial, fruto de las amplias libertades con que contaban las instituciones para definir sus propias escalas de remuneración. Esto provocaba una gran heterogeneidad entre las diferentes organizaciones, con algunas con salarios muy por encima de otras. También era fuente de amplia inequidad interna, donde servidores con igual función percibían distinta remuneración.

Esta situación ha comenzado a abordarse a partir de la sanción de la LOSEP y la homologación salarial, creando la Remuneración Mensual Unificada (RMU), a partir de la cual se prevé la creación de 20 categorías de puestos para los servidores de carrera y 10 para el nivel jerárquico superior.¹¹ Para ambas escalas se han definido sueldos mínimos y máximos, ayudando a revertir la histórica dispersión salarial. Los servidores de carrera pueden percibir un mínimo mensual de US\$500 (Grado 1) y un máximo de US\$3.360 (Grado 20). En el caso de los niveles superiores, se estableció un piso de US\$2.112 (Grado 1) y un techo de US\$6.600 (Grado 10).¹² Se ha establecido, también, que nadie puede percibir un salario mayor al del Presidente de la República. De este modo, la homologación ha redundado en una reducción de la alta inequidad interna que prevalecía en el pasado.

Sin embargo, este ordenamiento salarial todavía enfrentaba importantes desafíos. Por un lado, existían instituciones por fuera de la homologación (por ejemplo, el Banco Central, como suele ocurrir en otros sistemas de servicio civil). Por el otro, y quizás más importante, existía el convencimiento de que el sistema aún era objeto de distorsiones que limitaban la efectividad de la homologación y que mantenían la inequidad.

Por su parte, la competitividad externa de los salarios del sector público continuaba en niveles generales aceptables, aunque aquí es necesario hacer una diferenciación. También en línea con la situación en otros sistemas de servicio civil, en los niveles bajo y medio la competitividad externa de los salarios era más alta que en los niveles gerenciales, segmento en el cual los servidores públicos se encontraban en marcada asimetría con sus equivalentes del sector privado.

Finalmente, el sistema de remuneraciones no estaba regulado por ninguna norma técnica similar a la que rige el sistema de reclutamiento y selección, sino que se encontraba centralizado en el MRL.

Eficacia (punto crítico 21)

Al igual que en 2004, la eficacia del sistema de remuneraciones continuaba en niveles bajos. Al pasar de la mejora vinculada a la homologación salarial, se advierte una cierta insuficiencia sistémica para incentivar el esfuerzo y el aprendizaje. Una de las principales falencias detectadas, que se suma a las eventuales insuficiencias salariales, es la ausencia de incentivos no monetarios. Dicha ausencia, que forma parte de la desconexión entre la gestión de la compensación y la gestión del desarrollo, no permite que los servidores públicos encuentren motivación en los incentivos no monetarios y

¹¹ Acuerdo Ministerial 22/MRL 2010 y Acuerdo Ministerial 20/MRL 2010, respectivamente.

¹² En el caso de los servidores de carrera, a la RMU debe añadirse la 13.^a y la 14.^a remuneración, además del Fondo de Reserva (equivalente a una RMU y percibida a partir del segundo año de trabajo).

visualicen la posibilidad de optimizar su rendimiento a través de la adquisición de conocimientos y el desarrollo de las competencias.

Al 2011 se estaba intentando compensar esta debilidad de incentivos generales mediante la aplicación de la remuneración variable. Se preveía que esta herramienta, introducida en el marco de la implantación de la gestión por resultados, contribuya a generar un mayor estímulo al desempeño de los servidores. Al 2011 se, ya se ha hecho entrega de un pago variable, equivalente al 3,33% de la RMU, pero con la importante salvedad que, en lugar de constituir un premio al buen desempeño, alcanzó a la totalidad de los servidores públicos con independencia de su rendimiento. El debate, por lo tanto, giraba en torno a cómo fortalecer la planificación general de la gestión y traducir esos lineamientos en objetivos, metas e indicadores de desempeño.

Coherencia estratégica (punto crítico 22)

La homologación salarial representa una evolución en la coherencia estratégica del sistema de remuneraciones, ayudando a revertir la gran dispersión previa, donde era posible encontrar categorías salariales para unos pocos puestos (o incluso para un único puesto).

Sin embargo, todavía la coherencia estratégica se encontraba en un nivel bajo. Como se ha señalado, todavía quedaban instituciones no acogidas a la escala general, como por ejemplo el Banco Central. Además, persisten ciertas debilidades de equidad interna y competitividad externa. Finalmente, y quizás lo más importante, el sistema de remuneraciones reconoce ciertas dificultades en el terreno de los incentivos, tanto monetarios como no monetarios, para estimular el rendimiento y aprendizaje de los servidores en línea con los objetivos de gestión.

2.6 Gestión del Desarrollo

En el concepto de Gestión del Desarrollo se engloban: las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional (Longo, 2002).

Eficacia y calidad del sistema de promoción (puntos críticos 23 y 24)

Históricamente, estos aspectos han sido unos de los más desafiantes del servicio civil ecuatoriano. La falta de una carrera administrativa, así como también de mecanismos claros y consistentes de ascenso

en la escala, han impedido contar con importantes incentivos para el buen desempeño y desarrollo profesional de los servidores públicos.

Con la sanción de la LOSEP, algunos de estos elementos han comenzado a ser abordados. En particular, la nueva ley ubica a la evaluación del desempeño como uno de los instrumentos clave para definir ascensos en la carrera administrativa y el otorgamiento de bonificaciones. Esto es un paso adelante respecto al momento del diagnóstico anterior, cuando la antigüedad tenía un mayor peso que las competencias. El desafío a corto plazo, en este sentido, es establecer metas y objetivos individuales (y también institucionales) sobre los cuales realizar la evaluación de desempeño que permitiría definir ascensos y bonificaciones. Es decir, al igual que en varios de los aspectos que se analizan en este documento, se trata de un desafío no solo de diseño específico del instrumento sino también de aplicación efectiva.

Sin embargo, estos avances incipientes conviven con importantes debilidades que permanecían al 2011. Quizás la mayor de ellas sea la falta de una carrera administrativa que permita no solamente el ascenso vertical de los servidores sino también la promoción horizontal. Como se señaló anteriormente (véase la Gestión de la Compensación), a partir de la LOSEP y la homologación salarial se ha estructurado una carrera en 20 grados para los servidores de carrera y de 10 grados para el nivel jerárquico superior, pero sin niveles horizontales. En este marco, la evaluación del desempeño, que prevé la observación de la evolución de las metas de rendimiento, los conocimientos y las competencias blandas, sería el instrumento que ayudaría a tomar decisiones para el ascenso en esa escala y en esa única dirección, lo cual en un futuro podría afectar negativamente la dinámica de las promociones a causa de la congestión en las categorías superiores.¹³

Eficacia y calidad de la formación (puntos críticos 25, 26 y 27)

Históricamente, la formación ha sido uno de los puntos más débiles del servicio civil ecuatoriano. Primaba la dispersión y el aislamiento de la formación, donde las instituciones y los servidores definían de forma individual las actividades a realizar, sin que ello respondiera a una planificación general.

Mucho de esto se ha mantenido constante a lo largo del período 2004-2011. El principal problema sigue siendo la ausencia de una planificación general que haga posible orientar el subsistema de desarrollo a las necesidades y prioridades personales y organizacionales. Uno de los principales indicadores de esto es la falta de detecciones de brechas de capacitación y formación que sirvan para la estructuración de planes de mejoramiento verdaderamente funcionales (por ejemplo, que permitan complementar la formación inicial, la adaptación a la evolución de las tareas, el crecimiento personal, etc.). En este sentido, la percepción entre los propios servidores públicos es que las actividades de capacitación son el resultado de una oferta descoordinada, en temas no necesariamente relevantes, y

¹³ Uno de los efectos negativos de las carreras verticales es que la estructura de cargos actúa como limitante para el otorgamiento de ascensos, lo cual, a su vez, puede impactar negativamente sobre el rendimiento de los servidores públicos. En cambio, las carreras que contemplan promociones horizontales genera mayores incentivos en este sentido, ya que los servidores tienen expectativas más constantes de evolución profesional y salarial.

que una vez realizadas no existe una instancia de evaluación de la calidad de la capacitación y la satisfacción de los usuarios.

En términos más generales, se observa que el sistema priorizaba oportunidades para los servidores que ocupan los puestos de libre remoción, en detrimento de los servidores de carrera.

Por último, otro indicador de debilidad del sistema de capacitación es la muy baja ejecución de los presupuestos asignados para ello. Al finalizar cada ejercicio, es posible encontrar que las partidas asignadas para capacitación y formación presentan una importante sub-ejecución.

A partir de la sanción de la LOSEP, se proyecta posicionar a la capacitación y a la formación como pilares centrales del sistema. El MRL y el Instituto de Altos Estudios Nacionales estarán a cargo de ello. En particular, se prevé articularlo en tres instancias: (i) formación en la normativa vigente: LOSEP, reglamento y normas técnicas; (ii) desarrollo personal: motivación y autoestima, relaciones humanas y comunicación, planificación estratégica, liderazgo ético, trabajo de equipo e inducción al sector público, y (iii) estrategias de buen servicio: proyecto 2008-2013.

Para ello, se prevé realizar la identificación de las necesidades reales de capacitación, tarea cuya responsabilidad recae en una instancia multiactoral integrada por el MRL, el Instituto de Altos Estudios Nacionales, el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), las Redes de Formación y Capacitación de los Servidores Públicos y las UATH (art. 198 RG LOSEP). Al 2011, estos lineamientos se encontraban en desarrollo.

2.7 Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral) (Longo, 2002).

Gestión del clima y de la comunicación (puntos críticos 28 y 29)

Estos aspectos de las relaciones laborales se mantienen en el nivel mínimo en el período 2004-2011. No se advierten mejoras respecto a la situación de 2004. Las instituciones, a través de sus respectivas UATH, no cuentan con mecanismos y procesos institucionalizados para abordar el clima laboral en el marco de los objetivos organizacionales.

A su vez, la comunicación interna no es fluida ni sistemática, ya sea por falta de instrumentos, de circuitos establecidos o de planificación general de la actividad.

Gestión de las relaciones laborales (Puntos críticos 30 y 31)

En este plano, no ha habido cambios significativos en comparación con la realidad de 2004. En este contexto, es necesario prestar atención a las posibles consecuencias que el proceso de reestructuración de las instituciones públicas puede llegar a tener en la naturaleza cooperativa/confrontativa de las relaciones laborales.

Al año 2011 la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador (CONASEP), que reúne a 120.000 servidores, había presentado un reclamo contra el art. 8 del Decreto Nro. 813 del 7 de julio del 2011, publicado en el Registro Oficial, el cual establece la “compra de renunciaciones obligatorias” para los servidores públicos. Según los representantes de los servidores públicos, la reforma violentaría los preceptos constitucionales de la garantía a la estabilidad y el derecho al trabajo, por lo que se planeaba entregar a la Corte Constitucional una demanda de inconstitucionalidad e ilegalidad.

2.8. Organización de la Función de Recursos Humanos

Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables (Longo, 2002).

Responsabilización de los directivos (punto crítico 32)

No se registran mejoras en este sentido. La responsabilidad y el desempeño de los directivos continúan siendo muy variables dependiendo del caso. El hecho de que al 2011 no exista un proceso de fortalecimiento de la gestión del segmento de los gerentes públicos, tal como se ha dado en otros países (por ejemplo, Chile y Perú), no ha permitido enriquecer y homogeneizar de forma sistemática y coherente este nivel del servicio civil.

Esta debilidad convive con la percepción de las autoridades del servicio civil de que, aun sin contar con una política específica para fortalecer el nivel de la gerencia pública, se ha mejorado la profesionalización y responsabilización de los directivos. El desafío, según esta visión, es hacer generalizado y sistémico este progreso por ahora sería ocasional y puntual.

Institucionalidad del servicio civil (punto crítico 33)

Uno de los progresos más destacables del servicio civil ecuatoriano se refiere a su institucionalidad. Esta, históricamente, ha sido una de las áreas más inestables, sujeta a mayor cantidad de cambios, obstaculizando su maduración. Al momento del diagnóstico anterior, la Secretaría Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES) era la entidad

rectora recientemente creada en reemplazo de la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI).

Pero tras la sanción de la nueva constitución (2008) y de la LOSEP (2010) se produjo un nuevo cambio, y la rectoría del servicio civil recayó en el MRL, a través del Viceministerio de Servicio Público que está bajo su órbita. Esta institución, en el corto tiempo que lleva como encargada del servicio civil, es percibida como una autoridad del sistema más consistente, confiable y abierta que su antecesora. En particular, es visualizada como líder de los macroprocesos que rigen al servicio civil (selección, remuneraciones, desarrollo, etc.), como referente técnico para la elaboración de los instrumentos de modernización (por ejemplo, del manual de puestos institucional) y como una valiosa instancia de resolución de conflictos (por ejemplo, con las asociaciones profesionales).

En 2011 se dio un nuevo paso en la rectoría del servicio civil al constituirse el Comité de Gestión Pública Institucional, integrado por el MRL, la SNAP, la SENPLADES y el MF, cuya finalidad es coordinar, articular, dirigir y emitir políticas y lineamientos estratégicos relativos a la implementación de la modernización de la gestión pública. Cuenta con un secretariado técnico presidido por la SNAP y se prevé que establezca un Plan de Inversión de Reforma Institucional (PIRI) con cada institución, que contenga todas las acciones y los resultados esperados del proceso. Por su carácter reciente, al 2011 el comité aún estaba poco instalado en el resto de las instituciones como espacio colegiado de rectoría del sistema y todavía requería transitar un proceso de maduración interna que lo lleve a funcionar con mayores grados de efectividad y eficiencia.

3. ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

A continuación se muestran los resultados de los índices a diciembre de 2004 (Iacoviello y Zuvanic, 2005) y los obtenidos en el presente relevamiento, para facilitar el análisis comparativo de la evolución en los últimos siete años.

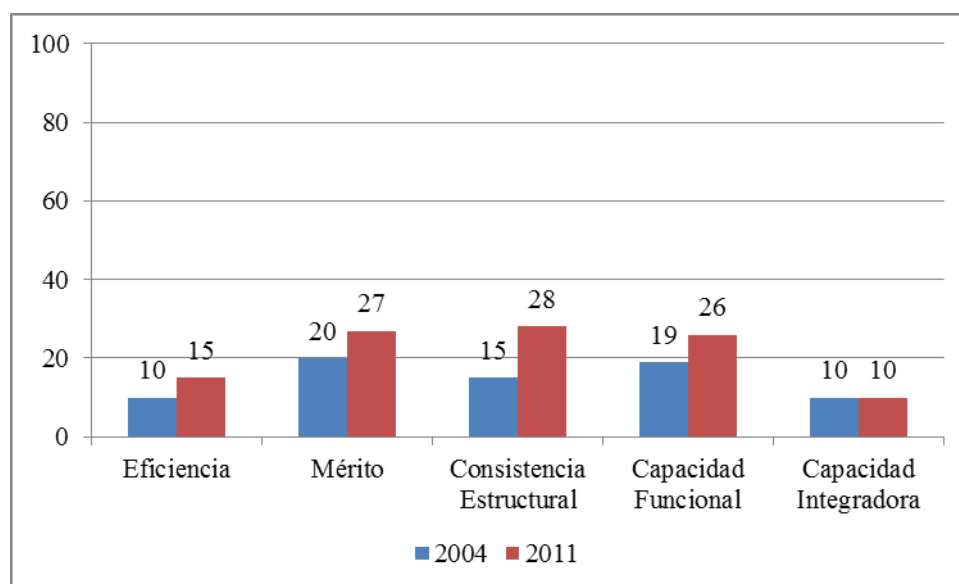
ÍNDICE	PUNTUACIÓN	
	2004	2011
EFICIENCIA	10	15
MÉRITO	20	27
CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	15	28
CAPACIDAD FUNCIONAL	19	26
CAPACIDAD INTEGRADORA	10	10
ÍNDICE DE DESARROLLO DE SERVICIO CIVIL*	15	21

* Promedio lineal de los cinco índices.

SUBÍNDICE	PUNTUACIÓN	
	2004	2011
COHERENCIA ESTRATÉGICA **	13	20

** Si bien en la metodología calibrada utilizada en este diagnóstico se trabaja exclusivamente con las medidas agregadas reflejadas en los índices, hemos calculado también el subíndice de Coherencia Estratégica para estudiar los avances en materia de alineamiento entre la estrategia de gobierno y las políticas de recursos humanos.

Gráfico 1: Comparación de los índices de Ecuador, 2004-2011



3.1. Índice de Desarrollo de Servicio Civil (IDSC)

El índice agregado de **Desarrollo de Servicio Civil** mejoró levemente respecto de la medición anterior, pasando de 15 a 21 puntos en una escala de 0 a 100. Si bien sigue estando en un nivel absoluto que equivale a una quinta parte de la escala total prevista, se verifica una intención de reorganización positiva en la gestión de las personas en el estado ecuatoriano a nivel nacional. El ordenamiento del marco normativo, que abarcó, sucesivamente, la reglamentación de la Ley LOSCCA, la elaboración del “Plan para el Buen Vivir” (a partir de la nueva constitución) y la sanción y reglamentación de la LOSEP (que plantea una reorganización administrativa general del Estado ecuatoriano a través de un conjunto de líneas de acción en los diversos subsistemas de GRH), es una muestra de la prioridad que el gobierno le está dando a la modernización y de las buenas perspectivas para la profesionalización del servicio civil.

3.2. Eficiencia (E)

Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de servicio civil, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con cuatro puntos críticos.

ÍNDICE	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2011
Eficiencia	1.3	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	1	1
	1.4	El costo global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	0	1
	5.2	Los costos salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	1	1
	6.5	La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costos, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	0	0

El índice de **Eficiencia** tuvo una leve mejora, producto de la importante disminución del costo global de la dotación de personal. Esto, además, se dio en un contexto de sostenida recuperación económica (crecimiento promedio del 5% en los últimos ocho años), lo cual genera un marco favorable para el incremento de la eficiencia.

A esto debe sumarse el ordenamiento de la gestión salarial, que en la evaluación anterior resultaba uno de los aspectos más débiles. En este sentido, el logro de la implementación de la homologación de salarios, aun con las distorsiones y excepciones que pueden todavía existir, ayuda a corregir los desbalances salariales y resulta funcional a la eficiencia en la gestión de las personas.

Sin embargo, persisten debilidades que impactan en la eficiencia general del servicio civil, básicamente relacionadas con el faltante/excedente cuantitativo y cualitativo de personal (síndrome “sobra-falta”), y con ausencia de evaluaciones sobre las actividades de capacitación y formación.

3.3. Mérito (M)

Evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con tres puntos críticos.

ÍNDICE	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2011
Mérito	3.1	El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.	1	1
	3.2	Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	1	2
	3.5	No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	1	1

Por su parte, el índice de **Mérito** refleja una mejora respecto a 2004, resultado de la progresiva pero reciente implantación de concursos abiertos de mérito y oposición, en los cuales tienen participación un comité de evaluación interinstitucional y al 2011 recientemente creado Instituto de la Meritocracia. Esto marca un contraste con la evaluación anterior, la cual mostraba que la incorporación de personal se realizaba únicamente mediante concursos cerrados o bien a través de mecanismos altamente discrecionales. Cabe destacar que la centralización del control de los concursos en el MRL es un elemento funcional a la implantación del mérito en el servicio civil ecuatoriano. Sin embargo, se mantienen como desafíos pendientes la efectiva implantación en una mayor cantidad de instituciones (para llegar gradualmente a su totalidad) y la extensión de criterios similares a la incorporación de los contratados.

3.4. Consistencia Estructural (CE)

Mide el grado de solidez e integración sistémica del servicio civil y abarca tres dimensiones: i) coherencia estratégica: que es la vinculación de los procesos y prácticas de gestión del empleo público a las prioridades estratégicas gubernamentales; ii) consistencia directiva: que es el grado de desarrollo de la función de dirección, la que permite imprimir coherencia transversal a las decisiones en el Estado, y iii) consistencia de procesos: que es la coherencia entre las diferentes áreas de decisión que abarca la gestión de recursos humanos. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con ocho puntos críticos.

CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2011
Coherencia estratégica	1.1	Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras suele ser ordinariamente alto.	1	1
	1.6	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	1	1
	6.4	La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	0	1
Consistencia directiva	8.1	Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	1	1
	8.2	Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	1	2
Consistencia de procesos	1.2	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	1	2
	2.2.	La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo	1	2
	5.4	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	0	1

Casi en la misma proporción, el índice de **Consistencia Estructural** también presenta una mejora respecto a la medición de 2004. Los principales progresos se ubican en los ítems asociados con la *Consistencia de Procesos*, debido, sobre todo, a la producción de manuales de puestos y perfiles que combinan conocimientos con competencias, al desarrollo de un sistema de información integral sobre recursos humanos y al mejoramiento salarial realizado a través de la homologación de las remuneraciones.

También se observan progresos en términos de la *Consistencia Directiva*, específicamente como consecuencia del buen posicionamiento que están logrando las entidades rectoras del sistema. Aquí

cabe destacar particularmente al MRL (a través del Viceministerio de Servicio Público), aunque también debe destacarse el rol de la SNAP y la reciente conformación del Comité de Gestión Pública como instancia de planificación y coordinación de los temas transversales de gestión pública.

Finalmente, y desde una perspectiva más sistémica, también cabe resaltar la mejora de la consistencia estructural que resulta de la construcción de una mirada estratégica plasmada en el PNBV, el cual sirve como referencia directa para la modernización del servicio civil. A fin de capturar y explicitar este efecto se ha incorporado en el análisis el cálculo del subíndice de *Coherencia Estratégica*. Este subíndice registra un incremento de 13 a 20 puntos, que si bien todavía puede considerarse leve, ya está reflejando el impacto de esas iniciativas específicas vinculadas a la planificación estratégica macro. A futuro, todos los progresos que se realicen en el campo de la planificación (tal como el que estaba comenzando a tener lugar en la programación de la formación), impactarán de lleno en la coherencia estratégica del servicio civil ecuatoriano.

3.5. Capacidad Funcional (CF)

Mide la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Este atributo del sistema se forma por la agregación de tres dimensiones: i) competencia (la competencia de los recursos humanos), que alude a la eficacia con que se aseguran, en el empleo público, niveles adecuados de cualificación profesional; ii) eficacia incentivadora: que refleja el grado en el que las políticas y prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, al aprendizaje y a la calidad del servicio, y iii) flexibilidad: que es el grado en que dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y la puesta en marcha de innovaciones. Se relaciona con 14 puntos críticos.

CAPACIDAD FUNCIONAL	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2011
	1.5	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	2	2
	2.3.	Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	0	1
	3.3	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	1	2
	5.1	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias	1	2

Competencia		necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.		
Eficiencia incentivadora	4.1	La dirección suele definir las pautas o los estándares de rendimiento esperado de las personas, de acuerdo con las prioridades y la estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.	1	1
	4.2	A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	1	1
	4.3	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.	1	1
	5.3	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	1	1
	6.1	Los criterios y mecanismos de promoción vinculan esta última al rendimiento, eal potencial y al desarrollo de competencias.	0	1
	6.3	La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	0	0
Flexibilidad	2.1.	El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.	2	2
	3.4	Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	2	2
	3.6	Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	1	2
	6.2	Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	0	0

De similar magnitud es el avance en el índice de **Capacidad Funcional**. Aquí, el adelanto ocurre en los puntos críticos asociados con la *Competencia* promovida por el sistema donde se encuentran los progresos más significativos, básicamente como resultado de la inclusión de las competencias blandas

requeridas en el perfil del puesto y como criterio de selección. Esto contrasta con las prácticas habituales en 2004, cuando los principales criterios eran la titulación y la antigüedad (en línea con la modalidad cerrada de los concursos) antes que las competencias. Otra mejora en este subíndice resulta del ordenamiento salarial y el incremento de la competitividad externa de los niveles bajos y medios del servicio civil. Sin embargo, la extensión de una estructura de retribuciones adecuada para atraer, motivar y retener a los funcionarios de alto nivel es uno de los principales desafíos en este sentido.

Las mejoras en términos de *Eficiencia Incentivadora* son más modestas. Pero si bien todavía perduran debilidades en cuanto al establecimiento y evaluación de metas de desempeño, a partir de la sanción de la LOSEP se ha comenzado a trabajar este aspecto con la finalidad de conectar el buen rendimiento de los servidores con la posibilidad de obtener ascensos y bonificaciones económicas. Como complemento, el trabajo de homologación salarial puede ser considerado una importante iniciativa para comenzar a desarticular los mecanismos de desincentivación que todavía pesan sobre el servicio civil, entre ellos la inequidad salarial históricamente presente en el Estado ecuatoriano.

Por último, la *Flexibilidad* del servicio civil ecuatoriano también muestra avances puntuales pero de gran importancia para el sistema en general y su modernización en particular. Se refiere a la introducción, en el marco de la LOSEP, de nuevas figuras de desvinculación que permiten administrar con mayor flexibilidad dotaciones históricamente muy rígidas. Esto tiene mucha relevancia en el contexto del proceso de reestructuración de las instituciones de la función ejecutiva del gobierno ecuatoriano, ya que provee una herramienta funcional a ese objetivo, aunque con posibles impactos en el clima y relaciones laborales.

3.6. Capacidad Integradora (CI)

Evalúa la eficacia con que el sistema de servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con cuatro puntos críticos.

ÍNDICE	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2011
Capacidad integradora	7.1	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	0	0
	7.2	La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	0	0

	7.3	Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	1	1
	7.4	El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.	1	1

Por último, la **Capacidad integradora** se mantuvo sin cambios y continúa siendo el índice de desempeño más bajo. La respuesta a esto se relaciona con las persistentes debilidades en la gestión del clima organizacional y en un esquema de relaciones laborales entre el Estado empleador y el funcionariado representado por las asociaciones sindicales con oportunidades de mejora, especialmente en lo que hace a la comunicación.

4. CONCLUSIONES

En el diagnóstico anterior, el servicio civil ecuatoriano se encontraba en una situación de gran debilidad. La fragilidad tenía una serie de causas concurrentes que, sumadas, impactaban muy negativamente en el sistema en general. Se destacaban al menos tres grandes problemas. Por un lado, era manifiesta la debilidad de los criterios de mérito. Los concursos realizados para cubrir vacantes disponibles eran contados, y en esos pocos casos se trataba de concursos cerrados en los cuales solamente podían participar servidores en funciones.

Una segunda debilidad estructural era la dispersión e inequidad de las remuneraciones. Convivían un gran número de categorías remunerativas (en algunos casos, una por cargo), y no existían mínimos y máximos. En la práctica, esto planteaba serias dificultades de inequidad interna y, en determinados casos, de competitividad externa. Estas debilidades impedían que el sistema de remuneraciones funcionara como un efectivo generador de incentivos para la atracción, retención y motivación de los servidores públicos.

Conectado con lo anterior estaba el hecho de que el sistema no ofrecía mayores estímulos para el desarrollo y el buen desempeño. La falta de equidad salarial, de una carrera administrativa y de incentivos no monetarios (por ejemplo, la formación) que tuvieran impacto en el desarrollo de las personas, afectaba en el centro incentivador del sistema.

Como telón de fondo aparecía la ausencia de planificación general, reflejada, entre otras cosas, en la debilidad de la entidad rectora como centro de diseño y coordinación y en la insuficiencia y dispersión de la información sobre los recursos humanos del Estado.

Todos estos elementos eran reflejo de lo que podría ser, quizá, la debilidad central: la falta de capacidad del sistema en general, pero especialmente de las entidades rectoras, para implementar de manera efectiva lo dispuesto por la normativa macro (Ley 2003-17 y precedentes).

Al año 2011, el cuadro de situación presenta algunos progresos, considerando el carácter muy reciente que tiene el reinicio de la reforma. En términos generales, se ha comenzado a abordar la mayor parte de las debilidades descritas. Deben mencionarse, en este sentido, los concursos abiertos de oposición y mérito, la elaboración de manuales de puestos, la homologación salarial con mínimos y máximos, el actual trabajo sobre los incentivos monetarios (bonificación por desempeño), el desarrollo de un sistema de información integral y el fortalecimiento del sistema de gobierno del servicio civil. Desde una perspectiva más general, se percibe una mayor preocupación por hacer de las instituciones públicas actores eficaces y eficientes en la implementación de las prioridades de gobierno contenidas en el PNBV.

Es necesario, no obstante, hacer tres comentarios. Primero, no todas las líneas de acción han sido desarrolladas completamente. Aun en los casos más avanzados, como por ejemplo la homologación salarial, los concursos y la elaboración de manuales de puestos, o bien falta todavía hacerlas extensivas a la totalidad de las instituciones o bien es necesario suprimir ciertas distorsiones que limitan su potencialidad.

Segundo, hay desafíos pendientes de envergadura. Además de los específicos (por ejemplo, mejorar el sistema de incentivos a través de una carrera administrativa o la generación de estímulos no monetarios como la formación), hay uno de carácter general que se destaca: la planificación de recursos humanos. Este es un desafío de magnitud y de vital importancia para Ecuador, considerando el diagnóstico del 2011 del servicio civil y su objetivo final de constituirse como estructura productora de valor público.

Esta suma de logros y desafíos pendientes hace que aún no se pueda hablar de un progreso “sistémico” del servicio civil ecuatoriano, es decir, de un avance homogéneo en todos los subsistemas e índices y para todas las instituciones públicas, sino que se trata de un inicio promisorio que necesita ser profundizado y, sobre todo, sostenido en el tiempo.

5. TABLA DE SÍNTESIS

	Situación diciembre de 2004	Situación julio de 2011
Contexto	<p>A partir del año 2000, la economía experimentó una frágil recuperación, a medida que una nueva Administración comenzó a implantar reformas económicas, pero la falta de apoyo político dejó la agenda de reformas incompleta.</p> <p>En el 2003 se lanzó un Diálogo Nacional y se tomaron medidas de austeridad para estabilizar las cuentas fiscales, desarrollar planes para introducir varias reformas legislativas clave al Congreso Nacional.</p>	<p>El 15 de abril de 2007 se eligió a la Asamblea Constituyente, la que promulgó una nueva Carta Magna, vigente desde octubre de 2008.</p> <p>En materia económica, la adopción del dólar de EE.UU. como moneda nacional ayudó a controlar la inflación, estabilizar la economía y retomar el rumbo del crecimiento. La recuperación también fue impulsada por un mejoramiento en los términos de intercambio, en particular el alza de los precios del petróleo y el ingreso de remesas.</p> <p>El período 2003-2011 fue de recuperación significativa, de crecimiento económico y de reducción de la pobreza. Los crecimientos anuales oscilaron entre el 2,04% y 8,22% (en promedio 5,3%) (Banco Mundial, 2011).</p>
Marco legal	<p>La Constitución Política de la República del Ecuador (1998) prevé que la administración pública se organizará de manera descentralizada y desconcentrada y la Ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos, regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación.</p>	<p>La Ley Orgánica Reformativa (Ley 2004-30, dictada en enero de 2004), que modificaba a la Ley LOSCCA (Ley 2003-17, dictada en octubre de 2003), era el marco legal que se estaba empezando a implementar al momento de la realización del diagnóstico anterior. La reglamentación de esta ley es el marco normativo bajo el que se desarrollan todas las acciones sobre el servicio civil hasta la aprobación de la Ley Orgánica del Servicio Público (Ley LOSEP) en 2010. Esta ley es el primer paso de todo el proceso de reforma que se lleva adelante a partir de esa fecha, y su logro fundamental es haber comenzado el proceso de unificación y homologación de las</p>

	<p>En enero de 2004, el Congreso aprobó la Ley Orgánica Reformatoria (Ley 2004-30), que modificó a la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las remuneraciones del sector público, Ley (2003-17), que había sido aprobada en octubre de 2003.</p> <p>Las modificaciones centralmente apuntaban a la eliminación de la CONAREM, la definición del monto por indemnización y la decisión que para el 30 de junio de 2004 debía implementarse la Escala de Remuneraciones vigente de 14 grados dictada por la SENRES.</p> <p>La ley generó un amplio debate tanto entre los sectores gremiales como en las instituciones estatales que verían afectadas sus remuneraciones por el proceso de unificación y homologación.</p>	<p>remuneraciones.</p> <p>En 2008 se aprueba una Nueva Constitución que es la base de todos los instrumentos legales posteriores a esa fecha, y en su Capítulo séptimo, “Administración pública”, funda los lineamientos generales al respecto.</p> <p>En 2009 se establece el “Plan para el Buen Vivir”, que es el instrumento que se plantea el Gobierno Nacional para el período 2009-2013, con el fin de articular las políticas públicas con la gestión y la inversión pública. Su objetivo Nro.12 define: “Construimos un Estado cercano y amigable que planifica y coordina sus acciones de manera descentralizada y desconcentrada. Promovemos la inversión pública para alcanzar la satisfacción de las necesidades humanas con servicios públicos de calidad. Se trata de construir la sociedad del buen vivir en la cual se reconozca las diversidades y se vele por el cumplimiento de los derechos ciudadanos”.</p> <p>Con la aprobación de la Ley LOSEP en 2010 se establece el nuevo marco normativo acorde a los nuevos lineamientos constitucionales .</p>
<p>Análisis organizativo de la función de recursos humanos</p>	<p>La Función de Recursos Humanos a nivel central ha sufrido constantes cambios sin lograr institucionalizarse.</p> <p>En los últimos años, sus acciones han estado centralmente vinculadas a la cuestión salarial.</p> <p>En 1989 se creó la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA). En agosto de 1998 se suprimió la SENDA, creándose la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI) como una dependencia de la Sec. Gral. de la Presidencia, atribuyéndole funciones como ente rector</p>	<p>La Ley LOSCCA crea la SENRES, que funciona entre 2004-2008, concentrando las funciones de CONAREM y la OSCIDI.</p> <p>En agosto de 2009 se creó el Viceministerio del Servicio Público dependiente del Ministerio de Relaciones Laborales (MRL). Se unificaron las funciones del órgano rector en esta institución que es reconocida por el resto de la administración como la referencia en el tema. Tiene como objetivo la reestructuración de todas las instituciones del estado para el año 2012.</p> <p>Sus acciones están centradas en la reglamentación de la LOSEP y la reestructuración de</p>

	<p>de la administración de los recursos humanos y organizaciones del sector público.</p> <p>En 1999 se creó el Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM), cuya secretaría ejecutiva era llevada por la OSCIDI y cuya misión principal era determinar las políticas salariales y criterios remunerativos.</p> <p>La Ley 2003-17 crea la SENRES, cuyas funciones son ejercer la rectoría de la administración de recursos humanos.</p> <p>La Nueva Ley establecía que las unidades de administración de recursos humanos dependerían técnicamente de la SENRES, y dependerían administrativa, orgánica, funcional y económicamente de sus respectivas instituciones.</p> <p>Generalmente los servicios centrales responsables del sistema de servicio civil no son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.</p>	<p>las instituciones del estado a partir de la redefinición de perfiles, competencias, manuales de puestos de trabajo y evaluación de qué cantidad y qué calidad de servidores públicos requiere cada una, a través de la asistencia técnica en la institución.</p> <p>Asimismo, el MEF mantiene competencia sobre la planificación de los Recursos Humanos (RH) en lo que hace a la gestión del presupuesto y los salarios, a través del SIGEF.</p> <p>Por otra parte, en la implementación de la reforma de las instituciones del Estado planteada a partir de la LOSEP, a fin de ejecutar esta estrategia, el Gobierno ha determinado la creación de un comité de los órganos rectores (SNAP, MF, SENPLADES y MRL) para generar un espacio de coordinación e intervención a nivel institucional. El mismo cuenta con el secretariado técnico de la SNAP, que está a cargo del proceso de mejora de la gestión y coordinación general.</p>
<p>Planificación</p>	<p>Se encontraba escasamente desarrollada.</p> <p>La gestión presupuestaria no había integrado herramientas modernas que permitieran desarrollarla.</p> <p>No existía ninguna fuente de información que precise el estado de situación</p>	<p>El proceso que se está llevando a cabo a partir de la LOSEP y uno de sus objetivos principales es el análisis de las necesidades brutas de RH, a fin de poder prever las necesidades cualitativas y cuantitativas y las disponibilidades actuales y futuras.</p> <p>La primera institución en la que se lleva a cabo este proceso es el Ministerio de Salud; ya se llevan relevados 10.000 puestos desde el Viceministerio de Servicio Público.</p>

	<p>de la gestión de los recursos humanos en el sector público, ni información completa relativa a este aspecto.</p> <p>Por la nueva Ley 2003-17 correspondía al SENRES administrar la información; sin embargo, esta competencia mostró rápidamente sus dificultades ya que no todas las instituciones habían remitido al SENRES la información requerida relativa a remuneraciones.</p> <p>Las necesidades de personal no respondían a estudios de las necesidades tanto cuantitativas como cualitativas de la organización. Estas se determinaban en forma cortoplacista y se centraban en los ajustes presupuestarios de las organizaciones.</p> <p>El gasto en personal representaba el 37% de los gastos totales del presupuesto del gobierno central para 2005.</p> <p>No existe información sobre el grado de tecnificación de las plantillas, pero se destaca que la modalidad a contratación estaba integrada por un alto número de profesionales.</p> <p>Las previsiones de la planificación de Recursos Humanos no eran objeto de seguimiento y actualización.</p>	<p>El sistema de información (SIGEF) a cargo del MEF incluye un subsistema presupuestario de remuneraciones y nóminas que se aplica desde 2007. Se transparentó el gasto en personal.</p> <p>La carga en el SIGEF está descentralizada en las instituciones. Algunas están más avanzadas y tienen cargada toda la información del legajo de los servidores, otras no.</p>
Organización del trabajo	Existía una serie de normas que regulaban los procesos centrales de organización del trabajo, comprendiendo la clasificación de los puestos, los grupos ocupacionales y las series y clases correspondientes. Estos aspectos	Se unificó la clasificación de puestos y los grupos ocupacionales en todo el sector público.

	<p>mostraban un alto grado de heterogeneidad dependiendo de la organización.</p> <p>Los servicios estaban estructurados por áreas, acordes al ámbito de responsabilidad administrativa y técnica de las entidades.</p> <p>El Sistema de Clasificación estaba estructurado por grupo ocupacional.</p> <p>También se habían desarrollado Manuales por Grupos Ocupacionales y este cambio implicó pasar de una clasificación de 21 puestos a una de 14.</p> <p>La SENRES administraba el Sistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil y sus reformas. El sistema de clasificación era de uso obligatorio en todo nombramiento, contrato ocasional, ascenso, traslado, rol de pago y demás movimientos de personal.</p> <p>No todas las instituciones contaban con los diseños de los puestos y una definición clara de los perfiles.</p> <p>Heterogeneidad en la presencia de estos instrumentos, sin que existiera un control sobre su cumplimiento.</p> <p>Los perfiles cuando se definían se centraban en la titulación y la experiencia.</p>	<p>Se plantea que a partir de este momento se podría pensar en una diferenciación por tareas y responsabilidades para marcar las diferencias en la clasificación de puestos.</p> <p>Las instituciones tienen un estatuto donde se establece la clasificación de puestos a partir de las categorías establecidas en: a) Gobernantes: directivos; b) Agregadores de valor: técnicos, profesionales, y c) Habilitantes: administrativos, apoyo logístico.</p>
<p>Gestión del empleo</p>	<p>La ley delegaba en las Unidades de Administración de Recursos Humanos de cada institución la selección de candidatos y establecía que el ingreso a un puesto público sería efectuado mediante concurso de mérito y oposición, pero en la práctica no siempre existían o estaban claros los mecanismos para</p>	<p>El ingreso a la administración pública se realiza a través de concursos de oposición y mérito.</p>

	<p>garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación.</p> <p>No se mantenía actualizada la nómina de los puestos vacantes, y tampoco era remitida a la OSCIDI. No se publicaban los concursos en Internet. En la mayoría de las organizaciones se verificó que el ingreso de personal, a pesar de que estaba restringido, registraba incorporaciones por la sola decisión de la autoridad nominadora.</p> <p>El marco legal establecía la posibilidad de movilidad. Existía la figura de comisión de servicio con remuneración hasta dos años. Los traslados podían realizarse entre unidades, siempre que fuera un cargo con igual remuneración y al interior de la organización por un período máximo, en este último caso, de 10 meses. Ambos tipos de traslados requerían la intervención de la/s autoridad/es nominadora/s del cargo y la aceptación del funcionario.</p> <p>Existían despidos o rescisiones debido a cambios de gobierno, así como la posibilidad de despido por incapacidad o bajo rendimiento, pero en este último caso pocas veces se aplicaba con efectividad.</p>	<p>Las instituciones pueden solicitar la aprobación de la creación de un nuevo puesto o verificar las vacantes con las que cuenta.</p> <p>La ley LOSEP se basa en el supuesto de que la plantilla de personal es excesiva, y establece la supresión de puestos, que lleva a la desvinculación con indemnización o movilidad a otros sectores. Se establecen: a) incentivos a la jubilación: se establece un tope de 70 años, salvo en puestos directivos, y se paga una indemnización; b) renuncia voluntaria con indemnización; c) retiro voluntario; d) jubilable sin edad, pasa al Sistema de pensiones; para los servidores que tienen los años de prestaciones pero no la edad para jubilarse, y e) “compra de renunciaciones”: figura que se introduce a partir de la nueva ley para poder reestructurar las instituciones.</p>
<p>Gestión del rendimiento</p>	<p>Se estableció que todos los empleados debían ser evaluados formalmente por lo menos una vez al año y que dicha evaluación se vincularía a los ascensos.</p> <p>Este esquema no se cumplía sistemáticamente en todo el sector público.</p> <p>El rendimiento no estaba asociado a la estrategia y los objetivos de la organización y se carecía de una cultura de evaluación del desempeño pese a la obligatoriedad de la evaluación anual.</p>	<p>A partir de 2008 se aplica lo establecido en la ley LOSCCA y se realizan dos evaluaciones anuales. Es llevada adelante por los directores de talento humano. Los resultados se envían al ministerio y se publican en la página web.</p> <p>La nueva ley plantea una evaluación anual, pero todavía está en proceso de reglamentación. El instrumento para evaluar aplica los siguientes parámetros: datos generales, metas, indicadores y cumplimientos, conocimientos, destrezas y habilidades, competencias “blandas” como trabajo en equipo, liderazgo e iniciativa.</p>

	<p>La evaluación de desempeño no siempre estaba vinculada con la capacitación y no se reconocían los desempeños sobresalientes.</p>	<p>La evaluación se basa en la perspectiva del supervisor, no hay insumos de otros actores. Se comienzan a establecer metas específicas alineadas con el plan general del gobierno (Plan para el Buen Vivir).</p>
<p>Gestión de la compensación</p>	<p>A lo largo de las últimas décadas, las restricciones presupuestarias no permitieron financiar mejoras salariales transparentes, surgiendo incrementos indirectos por vía de la creación de beneficios complementarios. Los servidores públicos estaban amparados por distintos regímenes laborales de remuneraciones.</p> <p>Los componentes de la remuneración correspondían a un régimen particular que cada organización aplicaba. Estos presentaban serias diferencias: el sector petrolero, el MEF y el Banco Central presentaban salarios mucho más altos que los de los ministerios de Salud Pública, Educación y Registro Civil.</p> <p>La nueva Ley 2003-17 disponía que se unificaran todos los componentes salariales, lo cual mejoraría eventualmente la equidad interna de los salarios. Su implementación quedaba bajo la órbita de la SENRES.</p> <p>El sueldo promedio mensual del sector público era cuatro veces mayor que el del sector privado.</p> <p>A efectos de la puesta en marcha de la unificación y homologación, se diseñó el software denominado SIGEF – Distributivo de Remuneraciones Unificadas WEB (DRU-WEB)</p>	<p>Se logran unificar los regímenes laborales disminuyendo la inequidad en el sector público. Desaparecen los “sueldos dorados”. Se reduce la dispersión salarial.</p> <p>Se establece salario mínimo y máximo por mandato constitucional.</p> <p>Se hicieron estudios de mercado para equiparar salarios de las empresas públicas con el sector privado.</p> <p>Se articula la organización del trabajo con la gestión de las remuneraciones.</p> <p>Hay algunos organismos que todavía están fuera de la escala general de remuneraciones, como por ejemplo el Banco Central.</p>

<p>Gestión del desarrollo</p>	<p>No existía en la práctica una verdadera carrera civil administrativa.</p> <p>La Nueva Ley 2003-17 establecía que los ascensos se realizarían mediante concursos de mérito y oposición que tomarían en cuenta la evaluación de desempeño y los años de servicio, y complementariamente establecía un período de prueba de 6 meses.</p> <p>No se contaba con carreras horizontales.</p> <p>No se había desarrollado una política de capacitación global. La formación quedaba a decisión de cada una de las unidades organizativas. Aún no se cumplía con la política de proveer por lo menos una actividad de capacitación por año a cada servidor. En la práctica, la actividad formativa respondía a acciones aisladas.</p>	<p>Se estaba diseñando una carrera administrativa a partir de la nueva ley, que estaba en proceso de reglamentación. Esto incluiría un nuevo plan de ascenso, para el que va a expedirse una norma que incluye una variable remunerativa por eficiencia a partir de la ley, en base al cumplimiento de las metas a nivel personal, de la unidad y de la institución.</p> <p>La capacitación está pensada en tres instancias: a) formación en la normativa vigente: LOSCCA, reglamento y normas (selección y reclutamiento, evaluación de desempeño, planificación de RH, clasificación y valoración de puestos, capacitación), y reglamento de LOSEP (las normas específicas están en elaboración); b) desarrollo personal: motivación y autoestima, relaciones humanas y comunicación, atención telefónica, planificación estratégica, liderazgo ético, trabajo de equipo, inducción al sector público, y c) estrategias de buen servicio: proyecto 2008-2013.</p> <p>La capacitación no es obligatoria. Depende de la voluntad de la institución que formen a sus servidores públicos. Los talleres tienen un costo que absorbe la institución que solicita la capacitación, que destinan a los viáticos y materiales de los talleres y subvencionan el área de Buen Servicio. Se desarrollan en el horario laboral y lo paga la institución. Se certifica la capacitación externa que recibe el servidor público.</p> <p>La participación en actividades de capacitación es considerada en la evaluación de desempeño de los funcionarios.</p>
<p>Gestión de las relaciones humanas y sociales</p>	<p>Las organizaciones públicas no contaban con mecanismos e instrumentos de evaluación del clima laboral, y los mecanismos de comunicación utilizados eran muy pobres. Algunos ministerios no contaban ni siquiera con portales web.</p> <p>En la práctica las relaciones laborales eran reactivas en cuanto se actuaba solo en función de los conflictos o reivindicaciones laborales, lo cual generaba un</p>	<p>No hay mejoras evidentes desde 2004 en términos de Gestión del clima en las instituciones y en la comunicación.</p> <p>Al año 2011 la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador (CONASEP), que reúne a 120.000 servidores, había presentado un reclamo contra el art. 8 del Decreto Nro. 813 del 7 de julio del 2011, publicado en el Registro Oficial, el cual establece la “compra de renunciaciones obligatorias” para los servidores públicos.</p>

	<p>modelo politizado del manejo de las relaciones laborables.</p> <p>Existían mecanismos de negociación colectiva que operaban en algunas áreas del sector público, en especial en el sector de salud y el petrolero.</p> <p>Las asociaciones de servidores públicos se encuentran asociadas en la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador (CONASEP), que tenía interlocución con el gobierno, aunque también cabe destacar que los diálogos se establecían a partir de la amenaza de paros o huelgas.</p> <p>La Nueva Ley 2003-17 establecía la prohibición para los servidores públicos de paralizar a cualquier título los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, procesamiento, transporte y distribución de hidrocarburos y sus derivados, transporte público y telecomunicaciones.</p>	<p>Según los representantes de los servidores públicos, la reforma violentaría los preceptos constitucionales de la garantía a la estabilidad y el derecho al trabajo, por lo que se planeaba entregar a la Corte Constitucional una demanda de inconstitucionalidad e ilegalidad.</p>
--	---	--

6. FUENTES DE OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN

6.1. Referencias bibliográficas

- Banco Mundial 2011. “Reseña de país”. Consulta web. Agosto.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/ECUADORINSPANISHEXT/0,,menuPK:500612~pagePK:141159~piPK:51067387~theSitePK:500558,00.html>
- BID. S/F. “Perfil del Proyecto - Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública - ECL1094”.
- . 2006. “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Washington, D.C.: BID.
- . 2008. “Report on the civil service in the Caribbean”, InterAmerican Development Bank, Regional Policy Dialogue. Eds.: Mercedes Mateo Díaz y Koldo Echebarría. Washington, DC.
- CLAD-ONU. 2003. “Carta Iberoamericana de la Función Pública”. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución Nro. 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”) Bolivia, 14-15 de noviembre.
- Gobierno de Ecuador. 2008. Plan Nacional del Buen Vivir. Quito, Ecuador.
- Iacoviello, M. 2009. “Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil de Chile”. Evaluación Final Programa de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil. BID. Gobierno de Chile. Noviembre.
- . 2011. “Diagnóstico del servicio civil de Perú”. BID. Enero.
- Iacoviello, M., y L. Zuvanic. 2005. “Informe de situación del servicio civil en Ecuador”. En BID “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Washington, D.C.: BID.
- Longo, F. 2002. “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil”. Diálogo Regional de Políticas. Washington, D.C.: BID.
- Oszlak, O. 1972. Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya. Nueva York: Informe Técnico Nro. DP/SF/UN/75, Nueva York, U.S.A.

6.2. Normativa

LOSCCA. Ley orgánica de servicio civil y carrera administrativa y de unificación y homologación de las remuneraciones del sector público. Nro. 2003-17. 6 de octubre de 2003. Y Reformativa Nro. 2004-30, promulgada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 261, 28 de enero de 2004.

Reglamento a Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Decreto Ejecutivo 2474, *Suplemento del Registro Oficial* 505, 17 de enero de 2005.

Requisitos, organización y funcionamiento de las unidades de administración de recursos humanos de las instituciones del sector público. *Resolución SENRES Nro. 31, publicada en el Registro Oficial Nro. 283, 2 de marzo de 2004.*

Asesoría sobre comunicación social en las estructuras y estatutos orgánicos por procesos. *Resolución SENRES Nro. 99, publicada en el Registro Oficial Nro. 395, 9 de agosto de 2004.*

Delegación de calificación de Asesores UARHs. *Resolución de la SENRES Nro. 197. Publicado en Suplemento del Registro Oficial 9, 21 de agosto de 2009.*

Norma Técnica del Subsistema de Planificación de Recursos Humanos del Servicio Civil. *Resolución SENRES Nro. 141, publicada en el Registro Oficial Nro. 187, 13 de enero de 2006. Reformada en: Resolución SENRES Nro. 67, publicada en el Registro Oficial 156, 27 de agosto de 2007. Y Resolución SENRES Nro. 155, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 245, 4 de enero de 2008.*

Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal. *Resolución de la SENRES Nro. 21, publicada en el Registro Oficial Nro. 216, 23 de febrero de 2006.*

Acuerdo Ministerial Nro. 00086. Regula el proceso de incorporación o selección del personal en instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado, a través de la generación de los concursos de méritos y oposición. Se recuerda que el ingreso público, así como el ascenso y promoción deberá realizarse obligatoriamente a través de concursos de méritos y oposición (Constitución: art. 228).

Norma técnica sobre la administración de recursos humanos en los establecimientos fiscales de nivel medio del país. *Resolución SENRES Nro. 126, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 350, 6 de septiembre de 2006.* Norma de uso obligatorio para los colegios nacionales pertenecientes al Estado ecuatoriano que regula la gestión del recurso humano en esas entidades educativas.

Norma de Atención al usuario, *Acuerdo Ministerial Nro. 2010-MRL-86A de mayo de 2010, publicada en el Registro Oficial Nro. 238, 19 de julio de 2010,* regula los procesos y procedimiento de atención al usuario, con un enfoque integral y participativo, permitiendo un acercamiento de los usuarios a las instituciones públicas, para conocer de forma veraz el sentir de la ciudadanía.

Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil. *Resolución SENRES Nro. 42, publicada en el Registro Oficial Nro. 103, 14 de septiembre de 2005.* Reforma Regula la clasificación como un proceso técnico que permite describir, valorar y clasificar a los diferentes puestos institucionales, de conformidad con sus competencias (requisitos), complejidad y responsabilidades.

Resolución SENRES Nro. 80, publicada en el Registro Oficial Nro. 286, 7 de junio de 2006.

Resolución SENRES Nro. 96, publicada en el Registro Oficial Nro. 364, 20 de junio 2008.

Resolución SENRES Nro. 194, publicada en el Registro Oficial Nro. 447, 16 octubre de 2008.

Resolución SENRES Nro. 193, publicada en el Registro Oficial Nro. 9, 21 agosto de 2009.

Calificación de Obreros, Obreras y Servidoras, Servidores de las Instituciones del Sector Público. *Resolución de la SENRES Nro. 141, publicada en el Registro Oficial Nro. 620, 25 de junio de 2009.*

Norma de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos. *Resolución de la SENRES Nro. 46, publicada en el Registro Oficial Nro. 251, 17 de abril de 2006.*

Norma de Evaluación del Desempeño. *Resolución de la SENRES Nro. 38 Reforma 170.*

Resolución de la SENRES Nro. 170, publicada en el Registro Oficial Nro. 431, 23 de septiembre de 2008.

Constitución de la República de Ecuador. 2008.

LOSEP - Ley Orgánica de Servicio Público. Octubre de 2010.

6.3 Sitios web consultados

Banco Central del Ecuador	http://www.bce.fin.ec
Ministerio de Finanzas	
SIGEF	http://finanzas.gob.ec
Ministerio de Relaciones Laborales	http://www.mintrab.gob.ec
SENPLADES	http://www.senplades.gob.ec
BID	http://www.iadb.org
Banco Mundial	http://www.bancomundial.org/
Noticias	http://www.elcomercio.com.ec http://andes.info.ec/ http://www.lahora.com.ec/

6.4. Talleres y entrevistas

Las entrevistas fueron administradas entre el 25 y 28 de julio por Yanina Azzolina.

Roberto Celi Timpe	Subsecretario Técnico de Fortalecimiento - MRL	roberto_celi@mrl.gob.ec
Verónica Reyes	Directora de Fortalecimiento Institucional - MRL	veronica_reyes@mrl.gob.ec
Lilian Monar	Directora de Apoyo a la Gestión de Recursos Humanos - MRL	
Jaime Naranjo	Coordinación General Administrativa Financiera - MRL	
Ivonne Aguirre	Dirección de Capacitación – MRL	
Rubén Tobar	Director de Política Presupuestaria Remunerativa - MEF	rtobar@finanzas.gob.ec
Verónica Chávez	MEF	vchavez@finanzas.gob.ec

Los talleres se realizaron los días 19 y 20 de septiembre y fueron coordinados por Luciano Strazza.

Taller Actores Externos e Internos		
Nombre y Apellido	Cargo	Institución
Roberto Celi	Subsecretario Técnico de Fortalecimiento	MRL
Juan Sebastián Proano	Asesor	MF
Juan Viera	Asesor	MF
Maribel Almeida	Coordinadora	SENPLADES
Leonardo Reyes	Subsecretario	SNAP
Roberto Andrade	Asesor	SNAP
Sebastián Viteri	Asesor	SNAP
Fernando González	Asesor de Despacho	Ministerio de Educación

Taller - Jefes de las Oficinas de Recursos Humanos		
Nombre y Apellido	Cargo	Institución
Carlos Villegas	Analista RH	MIDUVI
Luis Jaria		MTOP
Jhakeline Suctema	Analista RH	Pol Nacional
Horacio Ayala	Analista	MF
Teófilo Ruiz	Director Administración y Finanzas	ARCH - MRNNR
María Elena Alarcón		MSP
Ximena Condor	Tesorera	ARCOM
Amparo Paso	Directora de Planificación	ARCOM

José Luis Arrieta	Director	ARCOM
Paola Gómez	Directora	MRL
Irene Salazar	Coordinadora	MRL
Nancy Herrera	Director	Ministerio del Interior
Ana Pinto	Director	MSP

7. ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CIFP	Carta Iberoamericana de la Función Pública
CONAREM	Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público
CONASEP	Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas
DRU-WEB	Distributivo de Remuneraciones Unificadas WEB
FMI	Fondo Monetario Internacional
GRH	Gestión de Recursos Humanos
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MRL	Ministerio de Relaciones Laborales
OSCIDI	Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
RH	Recursos Humanos
SC	Servicio Civil
SECAP	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SENDA	Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo
SENRES	Secretaría Nacional Técnica de Recursos Humanos
SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
SNAP	Secretaría Nacional de Administración Pública
UATH	Unidad de Administración del Talento Humano