



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

**ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EGAP**

**TÍTULO DE LA TESIS**

Meritocracia: ¿fin o medio de la carrera del servicio público?

**ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE MERITOCRACIA  
EN LA CARRERA DEL SERVICIO PÚBLICO:  
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES.**

**Tesis para optar al título de Magíster en Gestión Pública.**

**Autora:** Silvia Cecilia Vargas Cerón  
**Director de Tesis:** Dr. Carlos Marchán

**Quito, agosto de 2013**

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
SECRETARIA GENERAL

No. 009-2014

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los siete días del mes de febrero, del año dos mil catorce, **SILVIA CECILIA VARGAS CERON**, portadora de la cédula de ciudadanía: 1715480586, **EGRESADA DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **"MERITOCRACIA: ¿FIN O MEDIO DE LA CARRERA DEL SERVICIO PÚBLICO?"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico: 8.98  
Tesis Escrita: 8.93  
Grado Oral: 8.97  
Nota Final Promedio: 8.96

En consecuencia, **SILVIA CECILIA VARGAS CERON**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:

Mgs. Reina Artieda  
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL

Dra. Lucía Oña  
MIEMBRO

Dra. Gina Chávez  
MIEMBRO

Ab. Lino Valencia Z.  
DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL




De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN, CERTIFICO que la presente es fiel copia del original.

Fojas 02  
Fecha 15/2/14

## AUTORÍA

Las ideas, conceptos, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo son de exclusiva responsabilidad de la autora.



---

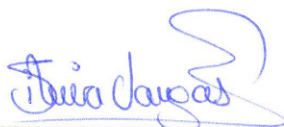
SILVIA CECILIA VARGAS CERÓN

C.C. 171548058-6

## AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su biografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, febrero 2014



---

SILVIA CECILIA VARGAS CERÓN

C.C. 171548058-6

## RESUMEN

El mejorar la administración pública es un tema recurrente en los gobiernos de varios países a nivel mundial, por lo cual se han gestado diversos enfoques y herramientas técnicas que faciliten llevar a cabo este difícil cometido, es así que todos hablan de la Nueva Gestión Pública o Gestión Pública por Resultados.

En este sentido se despliega la meritocracia como instrumento de la administración pública, que ha estado presente desde tiempos inmemorables, para garantizar la transparencia en el ingreso al servicio público, sin embargo se requiere conocer como este principio subyace en el marco legal e instrumentos de administración del talento humano que se desempeña en la carrera administrativa ecuatoriana.

Este trabajo de investigación busca reflexionar acerca la aplicación de este principio, su correspondencia con el nuevo modelo de gestión pública y su apreciación al momento de ejecutar las actividades de gestionar al personal que labora en las entidades públicas de nuestro país. Se busca establecer si la meritocracia es un medio para forjar una carrera en el servicio público o si se ha convertido en un fin para mantener el estatus de nombramiento permanente.

**PALABRAS CLAVE:** Meritocracia, sistema del mérito, administración pública, carrera del servicio público, nueva gestión pública.

## **DEDICATORIA**

A mis hijas Dennise Julieta y Joan Doménica,  
y de manera especial a mi esposo Jorge por  
todo su apoyo y comprensión.

## **AGRADECIMIENTO**

Al IAEN por brindarme la oportunidad de crecer profesionalmente y por todo el soporte proporcionado para la consecución de este importante objetivo, y de manera especial al Doctor Carlos Marchán quien con su invaluable conducción y apoyo encaminó mi labor académica.

## GLOSARIO

**Burocracia:** Forma de dominación legal que tiene reglas o normas jurídicas y técnicas que fijan su ámbito de competencia en la administración pública<sup>1</sup>.

**Carrera del servicio público:** Es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a motivar el ingreso y la promoción de las personas para desarrollarse profesionalmente dentro de una secuencia de puestos que pueden ser ejercidos en su trayectoria laboral, al que se ingresará únicamente cumpliendo los requisitos legales, siendo ganador del concurso de méritos y oposición y posicionado en el cargo<sup>2</sup>.

**Concurso de méritos y oposición:** Es el proceso mediante el cual se evalúa la idoneidad de los interesados en un puesto vacante de la administración pública, en donde de forma objetiva y técnica se mide la formación, capacidad y características generales de los aspirantes a un cargo, además garantiza el libre acceso considerando la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones a las personas con discapacidad y de las comunidades, pueblos y nacionalidades<sup>3</sup>, seleccionando de esta manera a los individuos con los más relevantes méritos.

**Eficacia:** La eficacia es una medida del éxito de una intervención en conseguir sus objetivos, en la que se compara lo que ocurrió realmente con lo que se había

---

<sup>1</sup> Ver, Weber, Max, *Economía y Sociedad, esbozo de sociología comprensiva*. México: segunda edición, Fondo de Cultura Económica de México, México D.F., 1964. Pag. 173 – 175.

<sup>2</sup> Ver, Ley Orgánica de Servicio Público, Ecuador, 2010. Art.82 – 86.

<sup>3</sup> Ver, Ley Orgánica de Servicio Público, Ecuador, 2010. Art. 65.



programado. Esta comparación puede hacerse ya sea a nivel de los Productos o de los Resultados<sup>4</sup>.

**Resultados:** Corresponden a los efectos inmediatos (los que se van observando sobre los beneficiados a medida que reciben los bienes o servicios) y los efectos intermedios (cambios en comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez que se han recibido todos los bienes o servicios, concluida una fase del programa)<sup>5</sup>.

**Eficiencia:** La eficiencia señala cual es la productividad de los recursos utilizados para la producción de bienes y servicios<sup>6</sup>.

**Calidad:** La calidad del servicio es una dimensión específica del concepto de eficacia que se refiere a la capacidad de la institución para responder a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios. Se refiere a atributos de los productos (bienes o servicios) entregados, tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención<sup>7</sup>.

**Servidor público:** Son todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público<sup>8</sup>.

**Sistema del mérito - meritocracia:** Es una concepción de la administración de personal en el sector público que pretende la selección y promoción de los

---

<sup>4</sup>[http://www.clad.org/siare\\_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/4-2Discusionysoluciondeambiguedades.html](http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/4-2Discusionysoluciondeambiguedades.html)

<sup>5</sup>[http://www.clad.org/siare\\_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/4-2Discusionysoluciondeambiguedades.html](http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/4-2Discusionysoluciondeambiguedades.html)

<sup>6</sup> ídem

<sup>7</sup> ídem

<sup>8</sup> Ver, ECUADOR, Constitución de la República. (2008), Quito, Ecuador. Art. 229.

empleados, teniendo como base principal la idoneidad, capacidad y mérito de la persona<sup>9</sup>.

**Globalización:** Incremento de actividades políticas y económicas transfronterizas<sup>10</sup>.

**Cultura Organizacional:** La cultura se compone de elementos y manifestaciones tanto visibles y conscientes como invisibles e inconscientes. Fundamentalmente se incluye dentro de la cultura organizacional a los valores laborales, los tipos culturales y las presunciones básicas<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Ver, Álvarez Collazos, Augusto (2009), La historia del sistema de mérito y la Aplicación de la Carrera Administrativa en Colombia. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública ESAP, pág 14.

<sup>10</sup> <http://www.bancomundial.org/temas/globalizacion/cuestiones1.htm> 21/11/2013

<sup>11</sup> Ver, Blutman, Gustavo & Méndez, María Soledad (2001), Modelos de cultura organizacional en la administración pública argentina. Centro de Investigaciones en Administración Pública Instituto de Investigaciones Administrativas Facultad de Ciencias Económicas. Universidad De Buenos Aires, pág. 3.

## **ABREVIATURAS**

NGP: Nueva Gestión Pública

LOSEP: Ley Orgánica de Servicio Público

LOSCCA: Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa

INM: Instituto Nacional de la Meritocracia

MRL: Ministerio de Relaciones Laborales

IAEN: Instituto de Altos Estudios Nacionales

SENRES: Secretaría Nacional Técnica de Recursos Humanos

SNAP: Secretaría Nacional de Administración Pública

## Índice

AUTORÍA .....	¡Error! Marcador no definido.
AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN.....	IV
RESUMEN .....	V
DEDICATORIA.....	VI
AGRADECIMIENTO .....	VII
GLOSARIO.....	VIII
ABREVIATURAS .....	XI
ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS .....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
Capítulo I.....	6
Consideraciones Iniciales .....	6
1. Modelos de administración pública.....	9
1.1 El modelo burocrático.....	9
1.2 El modelo post-burocrático.....	15
1.3 La burocracia y la nueva gestión pública.....	25
1.4 La meritocracia en los modelos de la administración pública .....	27
Capítulo II.....	30
2. Aspectos relevantes en la administración pública.....	30
2.1 América Latina y Ecuador .....	30
2.2 Disposiciones constitucionales .....	33
2.3 Estructura organizacional.....	35
2.4 Jerarquía en los procesos .....	38
2.5 Administración del talento humano .....	40
2.5.1 Subsistema de puestos y remuneraciones.....	43
2.5.2 Subsistema de selección de personal.....	44
2.5.3 Subsistema de formación y capacitación .....	49
2.5.4 Subsistema de evaluación del desempeño.....	51
2.5.5 Meritocracia en la administración del talento humano .....	51
Capítulo III .....	56
3. Meritocracia y su puesta en práctica .....	56
3.1 Breve acercamiento.....	56
3.2 Ingreso y ascenso en el sector público.....	58

3.2.1 Análisis de puestos.....	58
3.2.2 Descripción de puestos .....	59
3.2.3 Valoración y clasificación de puestos.....	61
3.2.4 Estructura de puestos .....	63
3.2 Formación y capacitación en el sector público .....	65
3.3 Evaluación del desempeño en el sector público .....	68
Capítulo IV .....	74
4. Caso de estudio.....	74
4.1 Antecedentes del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).....	74
4.2 Ingreso y ascenso en el IAEN.....	75
4.3 Formación y capacitación en el IAEN .....	83
4.4 Evaluación del desempeño en el IAEN .....	85
4.5 Percepción sobre meritocracia en el personal administrativo del IAEN .....	85
4.6 Consideraciones generales .....	88
Capítulo V .....	90
5. Conclusiones .....	90
Bibliografía.....	94
Anexos.....	96

## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Gráfico 1: Extracto del Formulario de Análisis Ocupacional .....	59
Gráfico 2: Extracto del Formato de Valoración y Clasificación de Puestos .....	61
Gráfico 3: Extracto del Formulario DC-DNC-01 .....	66
Gráfico 4: Extracto Formulario Mrl-Eval-01 .....	70
Gráfico 5: Extracto Formulario EVAL-02 .....	71
Gráfico 6: Formulario de Levantamiento de Información, Descripción y Perfil del Puesto .....	79
Gráfico 7: Formulario de Descripción y Perfil de Puestos .....	80
Gráfico 8: Formulario de Valoración de Puestos .....	81
Gráfico 9: Formulario de Análisis de Necesidades de Capacitación, Fuente: Desarrollo Humano IAEN.....	84
Tabla 1: Personal del Instituto de Altos Estudios Nacionales .....	86
Gráfico 10: Respuestas a la Pregunta 4 del cuestionario “Meritocracia en el Servicio Público” .....	88

## INTRODUCCIÓN

En el transcurso de las últimas décadas y a raíz de la crisis de los años 80, el Estado tuvo que redefinir sus funciones y esto a su vez llevó al replanteamiento de la organización del aparato estatal; en tal virtud se evidencia la necesidad de realizar cambios tanto organizacionales como administrativos con la finalidad de incrementar el grado en que se cumplen los objetivos y la calidad de la administración pública y de la burocracia.

En Ecuador se han hecho diversos esfuerzos para impulsar reformas que permitan fomentar una administración pública de calidad, sin embargo falta mucho por conseguir. Una de las propuestas impulsadas por el actual gobierno apunta directamente al sistema de administración del talento humano en el sector público, es así que se promueve la institucionalización de la meritocracia (sistema por medio del cual ingresan a la administración pública las personas que demuestren contar con las mejores competencias a través de evaluaciones individuales), institucionalizarla por medio de la adecuación de leyes y normas en donde el mérito personal debe primar en el proceso de selección de los servidores públicos.

Con este antecedente, el presente trabajo de investigación constituye un acercamiento analítico y crítico de la aplicación del sistema del mérito o meritocracia en la carrera administrativa de las servidoras y los servidores públicos, representa un estudio de los instrumentos técnicos utilizados en los subsistemas de administración del talento humano en el sector público establecidos en la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) y sus normas conexas, así también un análisis crítico sobre las posturas de mérito profesional

en los modelos de administración pública burocrática y el paradigma de la nueva gestión pública.

En el primer capítulo se establece lineamientos de la meritocracia dentro de los modelos de administración pública imperantes. En el segundo capítulo se realiza un acercamiento a la realidad ecuatoriana y el marco jurídico que aborda la temática de la meritocracia en la administración pública.

En el tercer capítulo de este trabajo se analiza uno a uno los instrumentos técnicos que según las normas legales ecuatorianas son necesarias en el proceso de administrar el talento humano que después de un concurso de méritos y oposición procuran forjar una carrera en el servicio público.

El cuarto capítulo presenta la recopilación de datos indagados en el Instituto de Altos Estudios Nacionales para conocer la concepción por parte de las personas involucradas en la administración del talento humano, así también la apreciación del personal que se rige bajo la normativa de la LOSEP.

Y por último en el quinto capítulo, se resume varias consideraciones que a modo de conclusiones y recomendaciones se intenta hacer propuestas en el proceso de discusión de un tema en construcción.



## Capítulo I

### Consideraciones Iniciales

Analizar la burocracia y la administración pública lleva de forma ineludible al estudio del ingreso al sector público y la formulación de la carrera administrativa. Desde los primeros estudios en la materia se localiza la incertidumbre de quienes deben ocupar los cargos en la administración pública, en tal sentido el filósofo griego Platón (427 – 347 a.C.) plantea como Estado ideal aquel donde los gobernantes son los sabios y filósofos<sup>12</sup>.

Por su parte Confucio (551 – 479 a.C.), reconocido pensador chino también ideaba la necesidad de que los cargos públicos sean ocupados por personas cultas y morales<sup>13</sup>. En tanto Max Weber (1864 – 1920 d.C.) filósofo alemán planteó al mérito como principio objetivo para seleccionar a los mejores individuos que ocuparan cargos públicos, aunque asume como mérito los conocimientos o «saberes profesionales» de que deben estar dotados los servidores públicos para desempeñarse con eficiencia en la administración pública.

Ese análisis no ha quedado por detrás y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) cuenta con el aporte de trabajos de diversos autores de renombre, tales como Luiz Carlos Bresser Pereira y Michael Barzelay, que reflexionan sobre la meritocracia en el marco de la Nueva Gestión Pública que constituye una Gestión Pública por Resultados, y adscritos a este espíritu se citan algunos artículos: “De la administración pública burocrática a la gerencial”; “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos

---

<sup>12</sup><http://www.slideshare.net/monicamendivil/el-estado-ideal>

<sup>13</sup><http://www.biografiasyvidas.com/biografia/c/confucio.htm>

latinoamericanos”; “Meritocracia a la Brasileña - ¿Qué es el desempeño en Brasil?”; “Meritocracia y control del poder: otro déficit regional”; “Un sistema de mérito para el siglo XXI”; todos los artículos precedentes exploran el mérito desde una óptica distinta a los autores citados en los dos primeros párrafos: el mérito no radica en los saberes del funcionario público sino que, en el contexto de una gestión pública por resultados, el mérito estriba en generar bienes y servicios públicos con la expectativa de calidad de los usuarios externos (los ciudadanos) e internos a la organización.

En América Latina, en el caso de Colombia, existen varias investigaciones referentes a la meritocracia y su aplicación en la carrera administrativa, así la Facultad de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) publicó en el año 2009 la obra titulada “ La historia del sistema de mérito y la Aplicación de la Carrera Administrativa en Colombia” de autoría de Augusto Álvarez Collazos; siendo también tema de planteamiento de tesis para maestría tal es “La meritocracia como mecanismo de ingreso de los empleados públicos al servicio civil colombiano” (2012).

De la exploración realizada hasta la fecha de elaboración de este trabajo, se puede anotar que en Ecuador no se han considerado investigaciones referentes al tema de la meritocracia, sí bien la temática despierta preocupación en las unidades de administración del talento humano y en la gestión pública ecuatoriana, se denota ausencia de trabajos académicos en cuanto al tema. El Gobierno de la Revolución Ciudadana<sup>14</sup> ha desplegado grandes esfuerzos que evidencian la importancia que concede al mérito de la burocracia como

---

<sup>14</sup>Se ha denominado Gobierno de la Revolución Ciudadana al proceso político impulsado desde el Gobierno del Eco. Rafael Correa, elegido por votación popular en el año 2007.

estrategia para reformar y tornar eficiente la administración pública, prueba de ello es la creación del Instituto Nacional de la Meritocracia<sup>15</sup> cuya misión es instaurar un sistema meritocrático en el ingreso y la carrera del servicio público ecuatoriano.

Este trabajo investigativo se lo realiza con el fin de contribuir al vacío en cuanto a la indagación acerca del sistema del mérito en nuestro país, siendo una exploración en leyes y reglamentos que busca razonar cómo está concebida y representada la meritocracia en las disposiciones e instrumentos técnicos con los cuales se administra al talento humano que labora en la administración pública.

Por otra parte, en la literatura sobre el tema se puede señalar que, en términos generales, hay dos modelos para abordar la problemática del mérito en la gestión pública: de un lado, el modelo burocrático, desarrollado por el filósofo y sociólogo alemán Max Weber, que trata el mérito como la acumulación de conocimientos que deben poseer los servidores públicos, en razón que son funcionarios que deben reunir la condición de expertos para poder ejecutar con eficiencia los procedimientos y procesos que involucra la administración pública; desde este enfoque el mérito reside en dotar de los máximos «saberes profesionales» a los servidores públicos porque aquello es condición necesaria y suficiente para garantizar la eficiencia de la gestión pública. En contraste, el otro modelo se inscribe en la gestión pública por resultados y presenta el mérito focalizado en garantizar la calidad del portafolio de bienes y servicios públicos, puesto que la administración pública es un servicio a la colectividad; desde esta perspectiva los conocimientos de los funcionarios públicos son un simple medio,

---

<sup>15</sup> Decreto de Creación, Instituto Nacional de la Meritocracia No. 737, publicado en Registro Oficial No. 441, del 5 de mayo de 2011.

ya que el mérito se mide en los resultados esperados de las organizaciones, procesos y personal del sector público.

Entonces, la tesis, no solo aspira a examinar qué modelo de mérito encarna la normativa del servicio público, sino, también, a efectuar un análisis crítico de las posturas de mérito profesional a la luz de los dos modelos expuestos.

## **1. Modelos de administración pública**

### **1.1 El modelo burocrático**

El filósofo, economista y sociólogo alemán Max Weber es considerado uno de los fundadores de los estudios modernos de la administración pública, tomando en cuenta los grandes aportes que realiza a la ciencia a través de su obra: *Economía y sociedad, esbozo de sociología comprensiva* (primera edición 1922, póstuma), donde establece que la burocracia constituye una forma de dominación legal y de ejercicio del poder racional.

El modelo de burocracia ideal guarda las siguientes características:

**1.-** La burocracia se sustenta en el cumplimiento de reglas, normas, principios jurídicos y técnicos establecidos intencionalmente, que establecen su ámbito de competencia y marcan racionalidad al accionar público. Las personas que ejercen un cargo público están sujetos a obedecer aquel orden impersonal, de las leyes y normas, «obligados a la obediencia dentro de la competencia limitada, racional y objetiva, a él otorgada por dicho orden» (Weber, 1964: 174).

El modelo burocrático cuenta con una rigurosidad de apego a lo dispuesto en los documentos, o «expedientes» como lo define Weber, tomando en cuenta que todo accionar o gestión debe reposar por escrito.

Así este modelo es reflejo del cumplimiento objetivo de normas jurídicas y técnicas que se cumplen formalmente, de modo que los intereses y sentimientos personales de los funcionarios quedan relegados y la aplicación de la norma es igual para todas las situaciones de hecho que sean similares (ver, Weber, 1964: 179-180). Entonces, y es importante tenerlo presente, la burocracia constituye un modelo reglado.

2.- El modelo burocrático dentro de una organización se manifiesta por medio de una estructura con división del trabajo que responde a la especialización que cada empleado tenga en las funciones a su cargo, y así mismo en la distribución por responsabilidades en las áreas que integran una entidad, lo que implica que cada quien y cada grupo de personas realicen únicamente actividades dentro del ámbito de sus competencias claramente delimitadas.

La burocracia en este modelo se manifiesta por medio del cumplimiento de funciones por las que el empleado –justamente, *funcionario*, en razón de acatar funciones- recibe una remuneración mensual; tratándose de actividades en las que se ha especializado y por las que ocupa su puesto, tal como se señala:

Pero sobretodo la burocratización ofrece el óptimo de posibilidad para la realización del principio de división del trabajo en la administración según puntos de vista objetivos, distribuyendo los trabajos especiales entre funcionarios especializados y que se van adiestrando con la práctica constante (Weber, 1964: 731).

En el modelo burocrático de la administración pública el trabajo a ejecutarse se reparte en una división establecida claramente en razón de la especialidad por funciones; funciones por áreas organizacionales y funciones en las que se asientan los puestos, toda vez que el modelo burocrático se ancla en la división o especialización del trabajo inherente a la revolución industrial como un principio para asegurar la eficiencia de la administración pública.

**3.-** El modelo burocrático es un sistema de gestión jerárquica donde la jerarquía de funciones de la entidad responden a las necesidades de las áreas directivas. Es decir, en la distribución formal de una organización burocrática, las áreas que tienen el poder de mando son las áreas en las que están las autoridades de dirección, y las funciones que se realizan en los niveles inferiores, responderán principalmente a las exigencias de cargos superiores.

Rige el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, es decir, un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades mediante una inspección de las inferiores por las superiores, sistema que ofrece al dominado la posibilidad sólidamente regulada de apelar de una autoridad inferior a una instancia superior [...] (Weber, 1964: 717)

Desde una perspectiva más amplia se podría decir que el modelo burocrático está diseñado para que la organización responda a las instancias de poder de más alta jerarquía, es una visión del funcionamiento de la burocracia endógena y, por tanto, la racionalidad de gestión obedece a las decisiones y acciones de los jefes graduados de acuerdo a su jerarquía.

**4.-** Siguiendo la secuencia del modelo burocrático, de lo más amplio a lo más puntual, la administración del talento humano, como lo analiza Max Weber, establece que el ingreso y el desarrollo de carrera en el servicio público se basa en el *mérito*, entendido éste, como «el saber profesional especializado» (Weber, 1964:178); un saber que debe estar sustentado a través de pruebas técnicas o con el respaldo de diplomas, en el caso más racional.

En la administración burocrática se ejerce una dominación legal y racional; legal en tanto el Estado se arroja el derecho de ejercer la coacción de manera legítima para ejercicio del poder, y racional por cuanto la gestión pública está conformada por personas profesionales especializadas en sus funciones que cumplen las mismas con sujeción a las leyes y normas técnicas.

Esta conformación de la burocracia por personas profesionales especializadas apunta a que el reclutamiento y selección del personal es el medio para garantizar el ingreso de los que hayan demostrado tener ese conocimiento a través de pruebas o por la presentación de títulos; y en el transcurso de sus labores, también predomina este criterio, buscando justamente una dominación de saberes en el desempeño de sus responsabilidades.

**5.-** En el modelo burocrático, el desarrollo de carrera en el servicio público, se sustenta también en el mérito profesional tomando en cuenta que, para permanecer en el cargo y/o ascender, el funcionario debe demostrar conocimientos, experiencia y desempeño acorde a las exigencias de los superiores.

El servidor público que desee forjarse una carrera en la administración pública no solo debe acumular años en el cargo, sino también sumar la experticia de los servicios laborales que ofrece.

**6.-** En lo referente a la formación y capacitación de los funcionarios que trabajan en el servicio público, el modelo burocrático las visualiza como herramientas que buscan profundizar la especialización en los cargos y un desarrollo de carrera basado en mejoras progresivas de los conocimientos, es decir, la formación y capacitación sirven para construir la posición del funcionario al interior de la estructura de una organización. Weber dice al respecto lo siguiente:

El cargo es una profesión. Esto se manifiesta ante todo en la exigencia de una serie de conocimientos firmemente prescritos, que casi siempre requieren un intensa actividad durante largo tiempo, así como de pruebas especiales indispensables para la ocupación del cargo (Weber, 1964: 718).

De esta manera se entiende que el funcionario público debe estar en constante aprendizaje, acumulando experiencia e información.

**7.-** Por último, y no menos importante, la evaluación del desempeño para cada funcionario se enfoca principalmente en la estimación del cumplimiento adecuado de las responsabilidades a él asignadas, y como ya se mencionó anteriormente, el funcionario debe cumplir de forma objetiva la aplicación del orden impersonal de normas y leyes enmarcada a sus competencias asignadas.

En el modelo de administración burocrática la evaluación del desempeño es el instrumento por medio el cual se mide la realización de las tareas de los funcionarios, y que permite establecer una calificación del mérito de cada



persona para permanecer en su cargo, o ascender a otro (ver, Weber, 1965:176 - 179).

En este instrumento, la calificación que otorgan los superiores del funcionario establece un criterio sustantivo en cuanto al desempeño de una persona.

En síntesis, la administración burocrática responde a un modelo de gestión rígido y apegado al cumplimiento de lo expresamente dispuesto en las leyes y normas técnicas; con funcionarios que tienen competencias especializadas acordes a los requisitos de los cargos; su gestión es objetiva e impersonal; y cada uno es sujeto a verificación o evaluación del desempeño constante; condicionados a su profesionalización para el desarrollo de carrera y entregando su servicio a cambio de una remuneración.

El conocimiento profesional especializado que tengan los servidores públicos constituye, en el modelo burocrático, la meritocracia para ingresar, permanecer y ascender en la carrera y generar una gestión pública eficiente. El desempeño individual, el cumplimiento de normas, la satisfacción a demandas laborales de los jefes, son los parámetros que miden el mérito de los funcionarios.

En cada una de las características identificadas en el modelo burocrático se observa que la cualidad o mérito principal que debe tener un funcionario en el servicio público es la suma de saberes profesionales, es decir, el fin de cada servidor debe ser acumular conocimiento y experiencia si lo que pretende es permanecer y ascender en una entidad pública.

Este modelo de administración pública es centro de múltiples análisis y cuestionamientos ya que, aún en la actualidad, los términos burocracia y

burócrata son utilizados para referirse de forma peyorativa al gobierno o a sus empleados.

Empero todo el análisis alrededor del modelo burocrático es la base de referencia para comparar o indagar en nuevas formas de hacer las cosas dentro de la administración pública, en el siguiente apartado se revisará un modelo que pretende superar los vicios de la burocracia.

## **1.2 El modelo post-burocrático**

Las crisis económicas y fiscales experimentadas a finales del siglo XX – específicamente en los años ochenta- dan lugar a que se cuestione al Estado y a la administración pública como responsables de la crisis, en tanto, tal dificultad fiscal y administrativa del Estado pone en evidencia la ineficiencia del modelo burocrático planteado por Weber.

Desde diversos frentes de la sociedad se plantea la reforma del Estado, y uno de los principales consensos es que el Estado requiere renovar y reconstruir su propia institucionalidad para satisfacer de mejor manera las demandas e impulsar el desarrollo socio económico en cada país.

Es así como Michael Barzelay (1998) propone un modelo alternativo al burocrático denominándolo «post-burocrático», convirtiéndose en un paradigma que sirve de fundamento para nuevas propuestas que permitan superar el modelo weberiano.

Este paradigma post-burocrático busca adaptar características de la administración de empresas privadas a la gestión de instituciones del Estado, considerando algunos aspectos como son la eficiencia, calidad, flexibilidad,

prestación de servicios y, entre otros, entender a los ciudadanos como clientes o usuarios de las instituciones públicas (ver Barzelay, 1998: 177).

Asumir a los ciudadanos como usuarios externos con poder de demanda para exigir servicios públicos de calidad es el fundamento que sustenta la Nueva Gestión Pública, término utilizado por Christopher Hood en su artículo *A Public Management for all Seasons?* (1991) y que, aunque existe mucha literatura alrededor del tema, en términos generales puede verse a la Nueva Gestión Pública de tres formas distintas: «1) un movimiento, un conjunto de ideas o una ideología; 2) el tema de estudios académicos; 3) un conjunto de prácticas y herramientas que recientemente han sido utilizadas en la administración pública» (Dawson & Dargie, cit. por Costa, 2010: 21).

Para propósitos de este trabajo se analizará principalmente el tercer numeral, es decir, lo que implica un nuevo enfoque e instrumentos en la administración pública, y se hará un contraste con las características identificadas en el modelo burocrático, siguiendo el mismo orden para mantener concordancia.

**1.-** La nueva gestión pública se presenta como un enfoque distinto de administrar el sector público sin menoscabar estilos gerenciales que de una u otra manera han dado resultado en el sector privado enfocados en la eficiencia. Sin embargo, para cambiar los marcos institucionalizados en la gestión pública se deben construir nuevas reglas de juego para que los actores las asuman como suyas, las implementen y transformen los actuales marcos institucionales (ver Arellano, 2004: 29-30).

Se observa como la Nueva Gestión Pública no deja de preconizar que la administración pública constituye un sistema reglado, y, por ello, asume y hace

extensiva esta concordancia con el modelo burocrático, en vista que resulta inevitable establecer explícitamente el ámbito jurídico y técnico de las competencias de los funcionarios a fin de evitar la subjetividad en el ejercicio de sus responsabilidades. Si se pretende implementar un nuevo modelo debe ser claramente documentado para así modificar también la normativa al interior de la institución y que haya un claro conocimiento de las nuevas formas de realizar las decisiones y la gestión administrativa.

Tanto el modelo burocrático, analizado con anterioridad, como la Nueva Gestión Pública fijan que el accionar de los funcionarios públicos debe ser un comportamiento sujeto a reglas, tal como lo destaca David Arellano:

[...] la NGP hace su arribo tratando de explicar y controlar el comportamiento de las burocracias y dirigirlos mediante una serie de incentivos positivos y negativos<sup>16</sup> hacia un comportamiento más eficiente, eficaz y que dé como resultado un mejor servicio a la ciudadanía. Muchas de las herramientas que hoy identificaríamos con la NGP tienen su sustento en la creación de un marco institucional adecuado para controlar el comportamiento de los burócratas y así tener mejores resultados (Arellano, 2004: 91).

Es claro, por tanto, que desde Weber la gestión pública es normada y, por ello, no puede perderse de vista el principio de derecho público<sup>17</sup> que, en su ámbito, establece que se puede hacer únicamente lo que expresamente está permitido.

---

<sup>16</sup> Entendiendo por incentivos positivos a estímulos e, incentivos negativos las sanciones.

<sup>17</sup> “Es la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre personas y entidades privadas con los órganos que ostentan el poder público”, <http://temasdederecho.wordpress.com/2012/10/09/principios-fundamentales-del-derecho-publico/> (25/11/2013)

La burocracia y la nueva gestión pública son modelos reglados donde, por lo tanto, los servidores públicos deben sujetarse a las reglas jurídicas y técnicas establecidas. Empero hay una diferencia sustancial en el énfasis de lo que va a ser objeto de normar: mientras el modelo burocrático se empeña en reglar los procedimientos, la nueva gestión pública se enfoca en reglar los resultados.

2.- La globalización y el vuelco que ha experimentado la dinámica del mercado a partir del siglo XX, generó la necesidad de los ciudadanos por adquirir cada vez mejores productos y servicios, incluidos los que reciben de las instituciones del Estado; los usuarios externos son cada vez más exigentes en cuanto a lo que se refiere a calidad, eficiencia y eficacia en la satisfacción de sus requerimientos y necesidades. Es así que la nueva gestión pública surge con la pretensión de adecuar la administración pública estatal para responder a esta sociedad más exigente, informada e inundada de tecnología.

En este sentido, el paradigma de la nueva gestión pública revela la necesidad de construir la estructura organizacional de una institución sobre la base de un sistema donde las áreas constituyan procesos integrados, es decir, como piezas de engranaje que se interrelacionan para impulsar el cumplimiento de la misión y objetivos de la institución, que estarán obviamente direccionados a cubrir las necesidades de la ciudadanía y de los usuarios externos de sus servicios (ver García Sanchez, 2007: 50-51).

La estructura por funciones que se evidencia en el modelo burocrático queda obsoleta en esta visión. Es imperante componer las áreas de la organización con una lógica de acción, en donde lo medular es contar con una estructura

organizativa que por medio de procesos integrados y bien definidos se concreten a la entrega de productos (bienes y/o servicios) que requiere el usuario externo.

Así en el modelo de la nueva gestión pública en la estructura interna de una organización ya no se habla del cumplimiento de funciones, sino de la *gestión por procesos orientados a la entrega de resultados*; se habla de total adecuación de los servicios públicos hacia satisfacer las expectativas y demandas de los usuarios externos.

En consecuencia, mientras que en el modelo burocrático se hace hincapié en una organización dividida por funciones y especialidades, en la nueva gestión pública se plantea la racionalidad de una gestión compuesta por procesos, en donde se busca cumplir con las metas institucionales y la entrega eficaz de resultados finales que llegarán a una comunidad que demanda servicios de calidad.

**3.-** Ya superado el tema de la división por funciones a un trabajo integrador e interrelacionado, es necesario para la nueva gestión pública perfilar una jerarquía estructural diferente, ya que, si lo que se pretende es satisfacer de la mejor manera las necesidades de los usuarios externos no se puede seguir trabajando en la lógica del modelo burocrático, para el cual lo importante es satisfacer las demandas de las áreas directivas.

El paradigma de la nueva gestión pública plantea una estructura de gestión formada por procesos, en donde cambia el sentido de la jerarquía, y los procesos que agregan el valor para la elaborar un producto o servicio final pasan a ser el centro jerárquico en la organización, tal como se señala:

La estructura organizacional por procesos obliga a que el eje gravitacional de la gestión de las instituciones públicas descansa en los Procesos agregadores de valor<sup>18</sup>, por ser los responsables de generar los bienes y servicios públicos que permiten cumplir con la naturaleza o especialización de sus respectivas misiones, las cuales marcan el nicho o campo de acción que justifica sus creaciones (Marchán y Oviedo, 2011: 26).

La *Organización y Gestión por Procesos* y la *Gestión pública por Resultados* son conceptos entrelazados con la Nueva Gestión Pública, considerando que la administración pública tiene procesos institucionales que generan bienes y servicios públicos en razón de sus beneficiarios directos que son los ciudadanos, los mismos que con su evaluación justifican los resultados institucionales así como sus procesos internos y el desempeño de los servidores públicos (ver Marchán y Oviedo, 2011:19-22).

Retomando, se puede analizar como en el modelo de la nueva gestión pública la jerarquía organizacional pasa a ser de los procesos agregadores de valor; lo principal es buscar la manera más eficiente de satisfacer las necesidades del usuario externo, es por esta razón que toda la organización debe volcar sus esfuerzos para que los procesos agregadores de valor cumplan con su labor.

La visión de funcionamiento de las entidades públicas pasa a ser exógena, en vista que la razón de ser de las instituciones públicas no se encuentra en el

---

<sup>18</sup> También llamados específicos, principales, productivos, de línea, de operación, de producción, institucionales, primarios, claves o sustantivos. Son responsables de generar el portafolio de productos y/o servicios que responden a la misión y objetivos estratégicos de la institución. Ver, Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos, artículo 14.

interior de las mismas, sino por fuera, en la satisfacción de las necesidades de los usuarios.

En este sentido, cabe enfatizar, que del éxito que tengan en su tarea los procesos agregadores de valor, depende el éxito y justificación de la existencia de una entidad pública.

**4.-** En el modelo burocrático se establece el saber profesional especializado como el principal mérito para el ingreso y/o ascenso a un cargo público. En la nueva gestión pública el mérito asume una concepción más amplia, trasciende al desarrollo de la carrera administrativa por medio de la verificación del cumplimiento de resultados en su gestión, en donde además se propone que el control de los servicios recibidos por los ciudadanos, también sea un medio de calificar la eficiencia del funcionario (ver Arellano y Cabrero, 2005: 602).

La meritocracia en los dos modelos es medida a través de pruebas, pero en la nueva gestión pública no se conforma con medir lo que sabe el funcionario, sino que a través de lo que el empleado conoce se busca medir además los resultados que ha generado para el cumplimiento de metas y objetivos planteados en el desempeño de su cargo.

El ingreso y desarrollo de carrera en el modelo de la nueva gestión pública no está garantizado únicamente por el saber profesional, el funcionario público debe haber generado resultados eficientes y eficaces en el desempeño de su cargo, debe haber sumado sus esfuerzos a la consecución de las metas de la organización, así como debe haber entregado bienes y/o servicios de calidad valorada por los usuarios externos como satisfactorias a sus necesidades.



En la nueva gestión pública el ingreso al servicio público se aprecia en la misma dimensión del modelo burocrático, a través de pruebas técnicas y la garantía de diplomas o títulos; no obstante, aunque en lo formal hay semejanza el sentido de uso de los instrumentos difiere sustancialmente: las pruebas no están destinadas a medir los conocimientos de los candidatos para ingresar y ascender en el sector público, sino para probar si reúnen las competencias para generar los bienes y/o servicios que demandan los usuarios externos o internos. Dicho en otras palabras, mientras en el resultado de la pruebas del modelo burocrático el candidato seleccionado es el de mayores títulos o conocimientos, en el modelo de gestión por resultados el aspirante escogido sería aquel que tiene las competencias para los resultados esperados que constituyen los bienes y/o servicios públicos. En consecuencia, no es un proceso de selección de títulos sino de evidencias de competencias para generar resultados medibles y verificables.

**5.-** El desarrollo de la carrera administrativa en la nueva gestión pública responderá a la eficiencia y eficacia de los resultados que el funcionario público genere en el ejercicio de sus responsabilidades, al aporte que realice en su unidad de trabajo y a la organización, pero sobre todo a la entrega de bienes y/o servicios juzgada por la satisfacción de los usuarios externos.

Se puede observar en este punto la gran diferencia con el modelo burocrático, ya que no es la suma de años y conocimientos lo que le permitirá al funcionario forjarse una carrera en el servicio público, sino que es la evaluación de los resultados de su gestión.

Aquí se puede apreciar una vinculación directa entre la evaluación del desempeño y el desarrollo de carrera, lo que no se observaba en el modelo burocrático, y más aún que el mérito para hacer carrera en el servicio público no tiene que ver con la suma de años, y la especialización en el cargo, sino con la capacidad del funcionario en desarrollar productos que satisfagan necesidades.

Es así que en la nueva gestión pública para proyectarse una carrera en una institución pública, el servidor debe preocuparse por sumar sus competencias (conocimientos, aptitudes y actitudes) y contar con un desempeño laboral, satisfactorio a las luces de quien recibe los resultados (bienes y/o servicios) de su gestión.

Con este enfoque transformador se busca nuevas formas de habilitar gerentes en la administración pública, que tomen decisiones y con mayor responsabilidad en su trabajo (ver Bresser Pereira, 2001: 18).

**6.-** En el modelo burocrático la formación y capacitación al personal se convierte en el fin para mantenerse en su cargo. En la nueva gestión pública la formación y capacitación del funcionario debe ser el medio que aporte para la consecución de un mejor desempeño, para incrementar la calidad de sus servicios, y así con mejores resultados, y con formación adecuada, podrá aspirar el ascenso de su carrera administrativa, «la formación es un proceso perpetuo a largo de la carrera del servidor público, cuyo movimiento va en sincronía con el desarrollo profesional del servidor público, apuntalándolo» (Guerrero Orozco, 2004: 229).

La capacitación dirigida al funcionario debe incorporar herramientas para mejorar el desempeño del funcionario en su cargo, agregar capacidades gerenciales y para la resolución de problemas, buscando el desarrollo a través de

la capacitación planificada, orientación hacia resultados y trabajo en equipo (ver Guerrero Orozco, 2004: 227-228).

Se puede observar como en la nueva gestión pública se busca el impulso de un trabajo profesional del funcionario público, pero siempre de la mano con la generación de resultados en su gestión administrativa, contar con profesionales en las instituciones estatales, pero a diferencia de la administración burocrática que requería de especialistas, se pretende que tengan habilidades gerenciales que faciliten su trabajo autónomo y comprometido. Así, la racionalidad del modelo de la nueva gestión pública en cuanto al talento humano no sería el cumplimiento irrestricto de procedimientos, sino la generación de resultados eficientes, eficaces y de calidad.

**7.-** En lo referente a la evaluación del desempeño del funcionario, en el modelo burocrático el criterio del jefe predominaba, en la nueva gestión pública se plantea una evaluación más amplia y sobre todo que prevalezca la valoración por parte del receptor del servicio.

En la nueva gestión pública, la administración del Estado focaliza su atención en la satisfacción de las demandas de los ciudadanos o usuarios externos, la estructura organizacional debe girar en torno a suplir las necesidades de su nicho de mercado, por lo que es lógico que la evaluación corresponda al criterio de los receptores de bienes y/o servicios, desde una perspectiva de desempeño organizacional, de los procesos internos y de los servidores.

En la evaluación del desempeño, de este modelo post-burocrático, tiene predominancia la apreciación que le dé el usuario externo al desempeño de un funcionario, en contraste de lo que sucede en el modelo burocrático.

La evaluación del desempeño debe ir más allá de cumplir procedimientos y responder a las necesidades del jefe; debe medir la generación de resultados, la satisfacción de las necesidades de los usuarios externos, la capacidad de resolver problemas y trabajar en equipo, a través de resultados cuantificables, como lo señala David Arellano:

«El servicio público debe enfatizar la productividad del trabajo de los servidores públicos, haciendo la rendición de cuentas un asunto medible y transparente. Discrecionalidad gerencial inteligente basada en resultados: La rendición de cuentas efectiva es aquella que demuestra la eficiencia y la eficacia, no el seguimiento de normas y procedimientos» (Arellano, 2004: 35).

La nueva gestión pública persigue la propuesta de una administración pública eficiente, eficaz y de mejora permanente en el marco de un mundo tecnológico y globalizado, en donde la prioridad sea satisfacer cabalmente las necesidades de los usuarios de los servicios públicos con resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las expectativas de la sociedad.

### **1.3 La burocracia y la nueva gestión pública**

La forma de organización que se plantea desde el paradigma post-burocrático con la nueva gestión pública y otros conceptos conexos, surge en respuesta al «cambio de época» (De Souza Silva, 2001) que se viene experimentando en nuestra sociedad. El modelo burocrático ha sido cuestionado porque las instituciones del Estado han demostrado poca adaptabilidad a las nuevas exigencias del entorno, es así que las reflexiones en cuanto a una nueva

administración pública se dirigen en la búsqueda de incrementar la legitimidad y credibilidad de los ciudadanos en la institucionalidad burocrática. La ciudadanía de esta nueva era exige cada vez mejores bienes y servicios, resultados más eficientes, eficaces y oportunos así como una gestión más transparente y capaz de ser medida, por estas razones es que la administración pública debe implementar en sus organizaciones herramientas que reformen esa burocracia interna de cómo ha sido concebida.

Ha quedado claro que en la actualidad lo esencial es satisfacer de la mejor manera las demandas de la comunidad, ya lo ha comprendido así el sector privado, y las perspectivas transformadoras de la nueva gestión pública buscan justamente mejorar la capacidad de administrar del Estado en este nuevo contexto.

En este sentido la burocracia siendo el brazo ejecutor de la administración pública debe adoptar éstas reformas que permitan transformar el modo de gestión de las instituciones públicas, no ser un modelo de oferta en la que la organización ofrece lo que le parece bien; sino, una burocracia que da respuestas efectivas a la demanda ciudadana.

La sociedad ha evolucionado, y la burocracia también debe hacerlo proveyendo todos aquellos bienes y/o servicios que exige el usuario externo de manera eficiente, eficaz y con calidad, porque es un grave error desconocer todo el derecho y poder de demanda que tiene la sociedad actual.

La nueva gestión pública justamente plantea la transformación de la burocracia en un nuevo contexto, propone un cambio de cultura a nivel individual y organizacional, que a todas luces se puede ver es necesario.

El servidor en la nueva gestión pública debe ser profesional a carta cabal, tener las competencias idóneas para ocupar su cargo, formar y capacitarse constantemente sumando herramientas para generar los resultados que aspiran los usuarios de sus servicios, forjándose un desempeño a la par de una carrera exitosa, y así la burocracia irá instaurando el incremento de la eficiencia y eficacia que tanto requiere la administración pública.

#### **1.4 La meritocracia en los modelos de la administración pública**

Después de haber establecido las características del modelo burocrático y del modelo post-burocrático concebido como la nueva gestión pública, se puede indagar la visión sobre la meritocracia contenida en cada modelo, tomando en cuenta que en ambos análisis se coincide en la necesidad de contar con personas profesionales y competentes para ocupar un cargo público.

En el modelo burocrático establecido por Max Weber un individuo cuenta con los méritos para acceder a un cargo público siempre y cuando tenga una formación profesional y demuestre a través de pruebas técnicas y diplomas los conocimientos para trabajar en una institución pública. Ya en el desempeño de sus funciones, el mérito del servidor público es medido por su saber profesional especializado, la capacidad de cumplir con normas técnicas y jurídicas dadas, y el cumplimiento a los requerimientos de sus superiores.

De esta manera la meritocracia se plantea como un fin en sí mismo del servidor público, su cúmulo de experiencia y conocimiento debe garantizar su

especialización en el cargo, convirtiéndose en el requisito para forjarse una carrera en el servicio público.

Por otro lado, en la nueva gestión pública está muy presente también la necesidad de contar con un sistema en el que prevalezca el mérito para ocupar un cargo público.

La meritocracia en la nueva gestión pública tiene una dimensión más amplia, soportado en la existencia de pruebas técnicas para garantizar el conocimiento de las personas, los diplomas o títulos que avalen la formación profesional, pero, además se requiere la valoración de los resultados (productos) en el ejercicio de sus responsabilidades, tomando en cuenta que las necesidades que primordialmente se deben satisfacer son las de sus usuarios internos y externos. Paralelamente, demostrar habilidades de trabajo en equipo, responsable y con cualidades gerenciales que le faciliten resolver problemas.

De este modo, se puede extraer que la meritocracia en la nueva gestión pública deber ser el medio que coadyuve al servidor público a cumplir de manera eficiente y eficaz con sus responsabilidades en la generación de bienes y /o servicios, que satisfagan las expectativas de demanda de sus usuarios externos.

En contraste con el modelo burocrático, el servidor público no está en el cargo para especializarse en sí mismo; el mérito del funcionario en la nueva gestión pública es sumar competencias que se reflejen en la entrega de servicios de calidad.

De tal manera, en el análisis de la meritocracia, que es el eje de este trabajo, su percepción ha experimentado también una evolución que debe ir acorde a las reformas transformadoras de la administración pública.

Se requiere de un sistema del mérito que responda también a los requerimientos de los ciudadanos en tanto a la necesidad de privilegiar el mérito y el desempeño productivo de las personas, en lugar de a favoritismos, patrimonialismos<sup>19</sup> o clientelismos<sup>20</sup> que solo han aportado a la mala reputación que hoy en día tiene la burocracia del Estado.

---

<sup>19</sup> El sistema patrimonialista se caracteriza por considerar los cargo públicos como de propiedad privada, como un bien de un gobernante o de quien ejerce el poder, quien puede disponer de ellos en la forma en que le parezca más conveniente [...] (Álvarez Collazos, 2009: 13)

<sup>20</sup> [...] aquellas relaciones informales de intercambio recíproco y mutuamente benéfico de favores entre dos sujetos, basadas en una amistad instrumental, desigualdad, diferencia de poder y control de recursos, en las que existe un patrón y un cliente: el patrón proporciona bienes materiales, protección y acceso a recursos diversos y el cliente ofrece o cambio servicios personales, lealtad, apoyo político o votos. (Audelo Cruz, 2004: 127)



## Capítulo II

### 2. Aspectos relevantes en la administración pública

#### 2.1 América Latina y Ecuador

A fines de la década de 1970, en el marco de una crisis mundial, los países de América Latina enfrentaron además sus propios conflictos internos, la crisis del Estado era mucho mayor que en los países desarrollados, el agotamiento del modelo económico, la deuda externa y la desigualdad social caracterizaron a la mayoría de naciones latinoamericanas (CLAD, 1998: 7 - 8).

En este contexto, la reforma del Estado pasa a ser un punto importante de las agendas políticas, y dado que la crisis de América Latina tiene raíces financieras (deuda externa y déficits fiscales recurrentes) en los años 80 se considera, en primera instancia, que la solución a las crisis pasa por la reducción del aparato estatal (CLAD, 1998: 7). En la mayoría de países latinos, se adoptan políticas neoliberales como la privatización de algunos servicios públicos y la apertura comercial. Sin embargo, una década después se evidencia un claro fracaso de éstas medidas y se adquiere el convencimiento que el mercado y el *laissez-faire*<sup>21</sup> por sí solos no aportan en la superación de la crisis, ya que en las sociedades latinas muchos de los conflictos económicos, políticos y sociales se agudizan.

En este sentido se manifiesta la necesidad de contar con una administración pública fuerte y estructurada que permita enfrentar los nuevos retos de la

---

<sup>21</sup>Expresión francesa que identifica una doctrina económica basada en la proposición de que el funcionamiento de la economía debe dejarse al libre juego de la oferta y la demanda, evitando la intervención del Estado o de cualquier autoridad. ([http://www.eco-finanzas.com/diccionario/L/LAISSEZ\\_FAIRE.htm](http://www.eco-finanzas.com/diccionario/L/LAISSEZ_FAIRE.htm))

sociedad del siglo XXI, tal como pone en evidencia la CLAD en su trabajo Una nueva gestión pública para América Latina (1998):

Un balance de estas primeras reformas muestra que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió una serie de problemas básicos de los países latinoamericanos. Por esto, se ha venido proponiendo una segunda generación de reformas, con la finalidad de reconstruir el aparato estatal. El diagnóstico actual afirma que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aun cuando hoy deba funcionar en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina, y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra.

La necesidad de reconstruir el Estado se fundamenta en cambios experimentados en la dinámica mundial; la globalización, tecnología y competitividad así como la presencia de una democracia más participativa que representativa, generan la preocupación de contar con una estructura gubernamental que responda de manera eficaz y eficiente a las demandas de los ciudadanos.

En la administración pública burocrática establecida por Max Weber la eficiencia se refleja en la especialización de los procedimientos, la gestión pública se presenta como modelo de oferta donde las instituciones son las que definen lo que necesita el usuario externo; en este sentido, la nueva gestión pública pretende superar una falencia tan evidente considerando que la sociedad

del siglo XXI es una sociedad que demanda cada vez mejores productos y servicios, por lo que la administración pública debe reconfigurarse en el nuevo contexto en el que la demanda ciudadana es el eje principal para la entrega de bienes y servicios públicos, así como para juzgar la eficiencia de las entidades del Estado, es decir, debiera convertirse en un modelo de gestión de demanda.

Es así que las reformas de la administración pública imprimen un giro al marcar que lo importante es trabajar en función de resultados de la gestión, tomando en cuenta que éstos constituyen el verdadero impacto en una sociedad ávida de bienes y servicios públicos de calidad.

Los planteamientos de la nueva gestión pública pretenden justamente que la gestión de las entidades del Estado no se concentre en procedimientos y en funciones de un modo intrínseco, sino en respuesta a las necesidades y exigencias del usuario externo y a cambios de la sociedad; las instituciones públicas deben presentarse cada vez más dinámicas, eficientes y orientadas a la entrega de bienes y servicios públicos que satisfagan los requerimientos de un mundo en constante cambio. De la misma manera que el modelo de gestión se direcciona a la concreción de bienes y servicios públicos, es fundamental contar con métodos de medición que faciliten al beneficiario su evaluación en cuanto a la calidad de lo recibido, ya que en esto gravita el modelo de la nueva gestión pública.

El Ecuador no es ajeno a las transformaciones suscitadas en la sociedad, por lo que se hace necesaria la reformulación en la forma tradicional de administrar lo público.

Esfuerzos por innovar el servicio civil ecuatoriano se evidencian desde el año 1989 con la creación de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), pero, en un camino sinuoso, esta entidad fue eliminada y reemplazada por otras: Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI) 1998, Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM) 1999, Secretaría Nacional Técnica de Recursos Humanos (SENRES) 2003, creada bajo la promulgación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA), hasta que en 2009 SENRES se fusiona con el Ministerio de Trabajo y Empleo, formando el actual Ministerio de Relaciones Laborales (Costa, 2010: 67 – 70), sin que se hayan dado cambios trascendentales.

Para llevar a cabo la implementación de las reformas para una nueva gestión pública se requiere, en un primer momento, la adecuación del marco jurídico que responda a los propósitos de cambio de cultura que se encuentra inmerso en este paradigma; por ello en este capítulo se hará un análisis comparativo de las leyes que se han reformado, derogado y expedido en la última década para instituir una nueva forma de gestionar en la administración pública ecuatoriana.

## **2.2 Disposiciones constitucionales**

Vale recalcar que, en la anterior Constitución del año 1998, en su artículo 23, en lo que atañe al título de derechos, a las personas se otorga el derecho a bienes y servicios públicos de calidad: «Art. 23, Num7.- El derecho a disponer de bienes y servicios, públicos y privados, de óptima calidad; a elegirlos con libertad, así

como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.»; esto denota el impulso que se pretende dar a la institucionalidad del país en donde el ciudadano o usuario externo cuenta con el mandato constitucional para exigir que las organizaciones públicas le suministren bienes y servicios óptimos.

Sin embargo, faltó modelar la idea principal en razón que, en la carta magna, no se considera el mecanismo para que los ciudadanos juzguen los bienes y servicios públicos recibidos y, simplemente, se establece la indemnización:

Art. 92.- La ley establecerá los mecanismos de control de calidad, los procedimientos de defensa del consumidor, la reparación e indemnización por deficiencias, daños y mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos no ocasionados por catástrofes, caso fortuito o fuerza mayor, y las sanciones por la violación de estos derechos.

En contraste a lo anterior, se puede notar como en la nueva Constitución de la República del Ecuador elaborada en Asamblea Nacional Constituyente y aprobada el año 2008, se concibe de una forma más amplia la noción de que el ciudadano es el referente principal para la entrega de bienes y servicios públicos, identificando tres artículos que dan cuenta del mecanismo para medir la satisfacción ciudadana, el derecho otorgado a las personas y la obligación de la administración pública como proveedor de los servicios:

Art. 53.- Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de

satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación.

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: Num.25.- El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.

Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

De este modo, es importante señalar el quiebre hacia adelante que se evidencia en la Constitución vigente, dado que junto al otorgamiento de un derecho se requiere de instrumentos legales que faciliten la concreción del mismo; de nada sirve tener una potestad si en la práctica no existen medios para efectivizarla.

### **2.3 Estructura organizacional**

En nuestro país el modelo de administración funcional está arraigada en la forma de gestión de la administración pública, muestra de ello se puede ver como en algunas instituciones del Estado, incluso de reciente creación, trabajan todavía con una “estructura orgánica funcional” o peor aún la denominan “estructura orgánica funcional por procesos” (ver anexo 1), dando cuenta de que a pesar que el marco legal se refiere claramente a una “gestión por procesos”, en la práctica no se concibe la diferencia entre un modelo y otro.

La administración funcional está inmersa en el modelo burocrático, en el que, como se señala en el capítulo anterior, tiene una lógica de funcionamiento hacia el interior de la organización, dominada por funciones y una estructura departamental especializada, en donde el ciudadano es considerado como un administrado sin capacidad de incidencia en la forma de gestionar los bienes y servicios públicos.

Por otra parte, el paradigma de la nueva gestión pública comprende un abanico de estrategias en las cuales la satisfacción de las necesidades del ciudadano pasa a ser el punto central en las herramientas de la gestión pública, de esta forma la “gestión pública basada en procesos” y “gestión pública por resultados” son mecanismos por medio los cuales se busca responder con productos (bienes y/o servicios públicos) a la demanda ciudadana adecuando la estructura interna de las organizaciones de forma que el ciudadano además de recibir un servicio tenga la posibilidad de evaluar la gestión pública por sus resultados esperados.

En este sentido es importante distinguir como en Ecuador se han expedido instrumentos orientados a institucionalizar una gestión pública por procesos, para ejemplo de ello se cita los siguientes:

- Norma Técnica De Diseño De Reglamentos o Estatutos Orgánicos De Gestión Organizacional Por Procesos, SENRES<sup>22</sup> (2006)
- Norma Técnica De Implementación y Operación De Metodología y Herramienta De Gobierno Por Resultados, SNAP<sup>23</sup> (Dic-2011)
- Norma Técnica De Administración Por Procesos, SNAP (Feb-2013)

---

<sup>22</sup> Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (entidad que se fusionó con el Ministerio de Trabajo y Empleo, con lo que se crea en 2009 el Ministerio de Relaciones Laborales)

<sup>23</sup> Secretaría Nacional de Administración Pública

En dichos documentos se modela una estructura organizacional basada en procesos para generar resultados alineados a la demanda de la ciudadanía y a las necesidades que se evidencien en la sociedad, así como se plantea en la Norma Técnica de Administración por Procesos de la SNAP:

**Art. 1.- Objeto.-**

[...] La administración por procesos tiene como fin mejorar la eficacia y eficiencia de la operación de las instituciones para asegurar la provisión de servicios y productos de calidad centrados en el ciudadano, acorde con los principios de Administración Pública establecidos en la Constitución de la República.

Además, en la misma Norma Técnica se describe un funcionamiento interno organizado para el trabajo en equipo, interrelación de sus unidades, en la búsqueda de mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos:

**Art. 4.- Principios de la administración por procesos.-**

[...] b) Enfoque en el ciudadano, beneficiario y usuario.- La administración por procesos tendrá en cuenta que el eje fundamental de la intervención pública es el ciudadano, beneficiario o usuario de los servicios públicos, lo cual requiere adoptar enfoques y diseñar los procesos para brindar los servicios desde la perspectiva de estos actores, mejorando la ejecución de los procesos internos y su integración. Se enfocará en la optimización y simplificación de los servicios y trámites.



Sin embargo de todo esto, el cambio de cultura organizacional, de una funcional a una direccionada por procesos se da a pasos lentos en las instituciones públicas ecuatorianas, teniendo en cuenta que para transformar la institucionalidad es esencial contar con la apropiación de estos ideales por parte de los servidores públicos.

#### **2.4 Jerarquía en los procesos**

La lógica del modelo funcional es responder a la exigencia jerárquica de los procesos gobernantes, es decir a los jefes, con una visión intrínseca de la organización.

Con los planteamientos de la nueva Constitución de la República y el vuelco a una administración enfocada en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, la lógica de gestión se enmarca en la jerarquía de los procesos agregadores de valor, por ser éstos los que materializan la razón de ser una institución pública.

El modelo de gestión por procesos, direccionado a la consecución de bienes y servicios públicos de calidad, prioriza la identificación del portafolio de productos de una entidad, considerando que éstos se vinculan a la demanda ciudadana, tal como se señala en la Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos, SENRES, en su artículo 11, que dice:

**Art. 11 Portafolio de Productos.-** Constituye el conjunto integrado de productos que la institución ofrece a la sociedad para satisfacer sus necesidades y expectativas.

El portafolio de productos está integrado por:

1. Productos primarios; y
2. Productos secundarios

Definidos en la misma norma artículo 11 como:

### **1. Productos primarios**

Son aquellos productos que desarrollan las instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado, en cumplimiento de su normativa legal de creación, misión y de aquella que la complementa, con la finalidad de satisfacer a sus clientes externos.

### **2. Productos secundarios**

Los productos secundarios se generan en el nivel de apoyo y asesoría, pues su naturaleza no cambia y siempre se encargan de facilitar la entrega de recursos y prestación de servicios para el normal desarrollo de la gestión interna [...].

En esta misma dirección, los procesos agregadores de valor son los responsables de generar los productos primarios que recibe el cliente externo, y son definidos en la Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos de la siguiente manera:

### **Art. 14.- Diseño de Procesos**

[...] **Procesos Agregadores de Valor.**- También llamados específicos, principales, productivos, de línea, de operación, de producción, institucionales, primarios, claves o sustantivos. Son

responsables de generar el portafolio de productos y/o servicios que responden a la misión y objetivos estratégicos de la institución.

De esta forma se observa como en el modelo de gestión por resultados, la jerarquía pasa a ser de los procesos agregadores de valor, que concretan la misión de las instituciones públicas, por lo que los procesos gobernantes y habilitantes deben brindar todo su soporte para facilitar la operación de los primeros.

Desde el año 2006 la normativa en el ámbito de la estructura organizacional del sector público ecuatoriano, intenta alinear el aparato estatal en dirección a una nueva gestión pública, sin embargo plasmar estos preceptos en el desenvolvimiento diario de las instituciones públicas demanda de esfuerzos sumados entre los mentores de los instrumentos legales y los ejecutores de las políticas públicas, es decir los servidores públicos, ya que el trasfondo es modificar la cultura de los mismos para que vislumbren que la razón de estar en sus puestos de trabajo es la satisfacción de la ciudadanía a través de la entrega de servicios oportunos y de calidad.

## **2.5 Administración del talento humano**

En octubre de 2010 se aprueba la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) y se deroga la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA), que regía desde el año 2003; por lo que a continuación se hará un análisis comparativo de las dos leyes y sus normas conexas con el afán de indagar la concepción del modelo de gestión del talento humano y los intentos

por direccionar la burocracia ecuatoriana hacia una gestión pública por resultados.

Aunque sería de esperar que la LOSEP sea una ley orientada al servicio público, se observa que ambas leyes están creadas para normar la administración del talento humano en el sector público ecuatoriano, con el objetivo de que la carrera administrativa en el sector público propenda «al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación», tal como se pone de manifiesto en el artículo 2 de la LOSEP.

El cambio más bien consiste en que el ámbito de acción de la LOSCCA sólo alcanzaba «al 16% del personal que conforma el Gobierno Central» (Marchán, 2010: 4), y con la LOSEP, se extiende a toda la población laboral del sector público para responder al principio constitucional que cualquier persona que preste de alguna manera sus servicios en el Estado debe ser asumido como servidor público (Art. 229, Constitución República Ecuador). Y si bien la LOSEP reconoce autonomías para normar la administración del talento humano a ciertas funciones e instituciones públicas, en cuanto atañe al aspecto de remuneraciones todo el aparato del Estado está sujeto a las competencias de la LOSEP para definir la política nacional de remuneraciones. Sin embargo, allende de lo señalado, para el propósito del planteamiento que se viene desarrollando lo que interesa tratar es si existe o no un giro entre ambas leyes citadas, acerca del papel que debe asumir la administración del talento humano

en lo público a fin de apuntalar la gestión pública centrada en la ciudadanía. Ya se indicó que con miras a responder a las expectativas de demanda de la ciudadanía por servicios públicos de calidad, la estructura de organización de las instituciones públicas debió trocar de un modelo armado por funciones a un andamiaje construido por productos y procesos, donde los procesos agregadores de valor se convierten en esenciales de la gestión pública por cuanto pasan a ser responsables de generar los servicios públicos ajustados a los requerimientos de los ciudadanos; no obstante, se constata que no llega a cristalizarse la indispensable metamorfosis mentada, puesto que en la administración pública no se llega a interiorizar el sentido y dirección de una estructura organizacional por productos y procesos y, en los hechos, sigue sobreviviendo un sistema funcional. Pues bien, ahora toca ver si a nivel de la planificación y conducción del talento humano se ha operado el cambio deseado para tener un enfoque centrado en el portafolio de productos (bienes y/o servicios) para atender la demanda ciudadana, o si por el contrario también subsiste una visión endógena de la gestión del talento humano que articula sus diferentes subsistemas (puestos, remuneraciones, selección de personal, formación y capacitación y evaluación del desempeño) poniendo énfasis en el desarrollo de carrera de los servidores públicos.

Considerando lo anterior, se realizará un examen de cada uno de los subsistemas mencionados o componentes del modelo de gestión del talento humano en lo público, con la finalidad de evidenciar si sus contenidos apuntan a privilegiar una gestión pública por resultados, esto es, un sistema de servicio público canalizado a satisfacer las aspiraciones ciudadanas, o se continúa con una visión

que convierte al servidor público en el *medio y fin* de una ley de carrera de la administración pública?.

### **2.5.1 Subsistema de puestos y remuneraciones**

El componente de puestos y remuneraciones dentro de la administración del talento humano en el sector público en nuestro país se corresponde con los subsistemas de planificación del talento humano y clasificación de puestos definidos en la LOSCCA y LOSEP, que, a través de sus instrumentos específicos, determinan la cantidad y calidad de personas que requiere una organización para su normal funcionamiento y establecen la relación entre el puesto de trabajo y la remuneración que percibe.

Las leyes LOSCCA y LOSEP en lo que atañe a la planificación del talento humano mencionan que la misma responde a «planes, programas, proyectos y procesos a ser ejecutados» (Art. 63 LOSCCA; Art. 56 LOSEP); la Norma Técnica del Subsistema de Planificación de Recursos Humanos, publicada en enero de 2006 y vigente a la fecha de elaboración de este trabajo, expresa que la distribución orgánica dependerá de la funcionalidad de las áreas o procesos que se realicen en la institución. Por su parte, los artículos 66 de la LOSCCA y 61 de la LOSEP plantean como sustento para la clasificación de puestos los factores del tipo de trabajo, la complejidad y su responsabilidad.

Ahora bien, ambas leyes concluyen que los puestos se arman por funciones asociadas a personas. Es a cada uno de los servidores públicos a quienes se reconoce competencia para definir las actividades de sus cargos, con lo cual las instituciones públicas no sólo pierden control sobre los puestos, sino, lo que es

más grave, que al ser construidos sobre la base de funciones no se transparenta su valor agregado, que constituyen los productos institucionales; es decir, son puestos con funciones ciegas ya que se desconoce su orientación y resultado esperado que, precisamente, es el portafolio de productos de las respectivas instituciones públicas.

Si la gestión por resultados enfatiza la necesidad de que los puestos se vinculen a la generación de bienes y servicios públicos demandados por la ciudadanía o usuarios externos, y dichos puestos deben ser ocupados por personas que materialicen esos resultados, es claro entender el contrasentido técnico que significa que los cargos se estructuren por funciones y no por productos. Asimismo, si se tiene presente que la remuneración al puesto que en el sector público recibe el nombre de Remuneración Mensual Unificada (RMU) es el pago a un valor de retorno, cabe la pregunta: ¿cómo poder medir ese valor agregado? si los puestos son funciones individuales.

Los instrumentos legales de planificación del talento humano y clasificación de puestos no concretan cómo la organización interna debe girar en torno a la fijación de los productos que se espera de una organización que existe para subsanar una necesidad de la sociedad, ya que el valor agregado no está en las funciones sino en el aporte que cada puesto brinda a la institución en el cumplimiento de su misión.

## **2.5.2 Subsistema de selección de personal**

El subsistema de reclutamiento y selección de personal del servicio público podría considerarse como medular en la gestión del talento humano tomando en

cuenta que se relaciona directamente con el ingreso y ascenso en la carrera administrativa.

La LOSCCA da cuenta de que el procedimiento fundamental para el ingreso o ascenso en la carrera administrativa es el concurso de méritos y oposición, por medio del cual, de un grupo de aspirantes con requisitos para ocupar un cargo, se selecciona al más idóneo basado en la obtención del mejor puntaje. La LOSEP no se diferencia en este aspecto, su reglamento y Norma Sustitutiva de la Norma del Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal, publicada en mayo 2012, se enfocan en seleccionar a las personas basándose en sus competencias; competencias medidas en cuanto a cantidad de títulos académicos, certificados de capacitación y evaluación de conocimientos.

En tal sentido la Norma establece que para el proceso de selección de personal y llenar vacantes en los puestos protegidos por la carrera del servicio obligatoriamente se realizarán concursos de méritos y oposición, cumpliendo lo siguiente:

- a) Preparación del proceso de reclutamiento;
- b) Convocatoria;
- c) Evaluación y Selección, etapa en la que se desarrolla el concurso de méritos y oposición, y se compone de:
  - c.1) Mérito integrado por:
    - c.1.1) Verificación de Postulaciones;
    - c.1.2) Evaluación;



c.2) Oposición;

d) Expedición del nombramiento provisional de prueba; y,

e) Inducción. (ver, N.S.N. Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal<sup>24</sup>, art. 4)

A groso modo se explicará lo que refiere cada literal antecedente.

- a) De la preparación del proceso de reclutamiento y selección, en donde se trata de identificar las vacantes existentes verificando su asignación presupuestaria y legalidad, la planificación, cronograma y logística que permitirán el desarrollo del concurso. La preparación del banco de preguntas de conocimientos técnicos proporcionada por las unidades requirentes las mismas que tendrán el carácter de reservado. Se establecerá las bases del concurso con la descripción de los elementos informativos generales de la institución y del puesto, y, los parámetros que deberán cumplir los aspirantes para aplicar a la vacante.
- b) De la convocatoria, es la etapa donde la Unidad Administrativa del Talento Humano realiza la difusión al concurso de méritos y oposición, con los insumos detallados en el literal anterior a través de la plataforma tecnológica del MRL ([www.socioempleo.gob.ec](http://www.socioempleo.gob.ec)), la página web institucional, carteleras institucionales, universidades o institutos de educación superior públicos y privados, periódicos y otros medios alternativos, facilitando la postulación de los aspirantes.

---

<sup>24</sup> Norma Sustitutiva de la Norma del Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal, acuerdo ministerial MRL-2012-0056, 15 de mayo 2012

c) De la evaluación y selección, donde se da inicio al concurso de méritos y oposición así como la conformación del Tribunal de Méritos y Oposición, quienes conocerán los reportes de verificación de postulaciones, los resultados de las calificaciones en las pruebas de conocimientos técnicos, pruebas psicométricas, realizar entrevistas y ejecutar la fase de oposición.

c.1) Del mérito, que consiste en verificar las postulaciones convalidando los requisitos del puesto con la información consignada por las y los aspirantes, electrónica y manualmente pudiendo las y los aspirantes apelar este procedimiento que será verificado por un tribunal.

c.2) De la evaluación, donde se aplicarán pruebas de conocimientos técnicos, pruebas psicométricas u otros métodos para la evaluación de competencias conductuales y entrevistas.

En este punto vale la pena destacar que la calificación de los conocimientos técnicos se calificarán sobre cien (100) puntos y que equivaldrán al cincuenta (50%) por ciento del puntaje final, siendo el puntaje mínimo setenta (70) sobre cien (100) puntos logrando además los cinco (5) más altos puntajes para poder continuar con las pruebas psicométricas u otros procedimientos de evaluación de competencias conductuales que equivaldrán al quince (15%) por ciento del puntaje final, y a las entrevistas que equivaldrán al treinta y cinco (35%) por ciento del puntaje final. El puntaje de las pruebas de conocimientos, psicométricas y las entrevistas podrán ser apeladas por las y los aspirantes en desacuerdo.

c.2) De la oposición, en donde se recogen las eventuales impugnaciones por terceras personas respecto de los aspirantes a cada puesto vacante y entre los

cinco más altos puntajes, se publica la información de la o el aspirante mayor puntuado y se presenta el informe al Instituto Nacional de la Meritocracia, y se elabora el acta final y declaratoria de la ganadora o el ganador del concurso.

d) De la expedición del nombramiento provisional de prueba, declarado la ganadora o ganador del concurso de méritos y oposición debe presentar los documentos que establece la norma para aceptar el nombramiento y hacer la posesión en el puesto con lo que si iniciará el período de prueba por tres meses.

e) De la inducción, mecanismo a través del cual la Unidad de Administración de Talento Humano realiza acciones para facilitar la adecuada vinculación de la servidora o servidor público su nuevo puesto de trabajo considerando aspectos específicos como: presentación, inducción general, inducción específica del área, entrenamiento específico técnico, medición de la inducción; y aspectos generales coordinados con el Ministerio de Relaciones Laborales. (ver, N.S.N. Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal<sup>25</sup>, arts. 11 - 52)

En consecuencia, un subsistema de reclutamiento y selección de personal enfocado en las características de las personas y no en competencias para gestionar productos institucionales, da lugar a que el ingreso y ascenso de los servidores públicos no sea un tema de resultados sino de títulos y, consecuentemente, la meritocracia queda reducida al concepto weberiano de saberes profesionales especializados para el desarrollo de una carrera

---

<sup>25</sup> Norma Sustitutiva de la Norma del Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal, acuerdo ministerial MRL-2012-0056, 15 de mayo 2012

administrativa en el sector público. No obstante, la nueva gestión pública exige que la meritocracia sea medida por el desempeño de los servidores públicos, es decir, sus competencias se conviertan en el medio para conseguir resultados (bienes y servicios públicos).

Por tanto, se concluye, que el subsistema de selección, como al momento está concebido, queda inconcluso, pues se orienta hacia personas y no a resultados institucionales (bienes y/o servicios públicos) obtenidos en sus cargos como aporte a la institución. Y si bien, en mayo de 2011, el gobierno ecuatoriano crea el Instituto Nacional de la Meritocracia (INM) con la finalidad de « que coordine y supervise los procesos y procedimientos para la selección, ingreso, ascenso y promoción de las y los aspirantes y de las y los servidores públicos a un puesto público, mediante un sistema meritocrático, enfocado al talento, educación formal, competencias, transparencia y equidad» (INM, 2011), se observa que la entidad se inserta y comparte la actual visión de la ley de ser un instrumento destinado a administrar a los servidores públicos y no una entidad de servicio público encaminada a optimizar la calidad de los bienes y servicios públicos que demanda la ciudadanía, para cuyo fin en las pruebas para ingreso y ascenso se deben medir competencias para gestionar los portafolios de los productos institucionales y no formación y capacitación personal.

### **2.5.3 Subsistema de formación y capacitación**

En la LOSCCA este subsistema solo considera la capacitación del servidor público. Con la nueva constitución de 2008, el Estado asume la responsabilidad de formar profesionalmente a los servidores públicos (Art. 234, Constitución

República Ecuador), y de ahí la nominación en la LOSEP de subsistema de formación y capacitación. Vale aclarar que la formación se refiere a la educación superior con otorgamiento de título, en tanto que capacitación es adquisición y actualización de conocimientos y destrezas técnicas de tipo no profesional.

Una diferencia entre la LOSCCA y la LOSEP es que, en la primera, la capacitación se orienta a las necesidades institucionales, mientras que en la LOSEP la formación y capacitación de los servidores públicos se deben alinear a las áreas de prioridad para el país establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (Art.69, LOSEP). Con esta connotación, se requiere alinear los objetivos institucionales a los objetivos del plan nacional de desarrollo.

A pesar del avance de una planificación de la formación y capacitación institucional mirando las necesidades de desarrollo del país, lo cierto es que tampoco se ve en este subsistema una formación y capacitación entendidas como solución a problemas de la administración pública, esto es, problemas ya sean derivados de exigencias que compartan la implementación de objetivos estratégicos contemplados en los planes de desarrollo, o bien debido a inconvenientes suscitados por reportes de la ciudadanía acerca de deficiencias en la calidad de los bienes y servicios públicos, que se deben solucionar mediante formación y capacitación. Es claro que aprendizaje que se queda en las personas y no se encamina a superar dificultades de la gestión pública, se convierte en acumulación de títulos. Los instrumentos legales del subsistema de formación y capacitación del servicio público siguen orientados a incrementar los conocimientos y currículo del servidor público, en oposición a una gestión por resultados que apunta a mejorar la gestión pública a través de formar y capacitar.

#### **2.5.4 Subsistema de evaluación del desempeño**

En la LOSCCA se constata un sistema de evaluación del desempeño construido para medir el ejercicio de las funciones de los puestos de los servidores públicos (Art. 178) y, por ello, son los jefes inmediatos los responsables de realizarla.

Por su parte, en la LOSEP, ya se menciona como finalidad de la evaluación del desempeño la mejora de la calidad del servicio público, sin embargo su espíritu sigue siendo un mecanismo para potencializar la carrera administrativa del servidor público al enfocarse en medir conocimientos individuales y no los resultados. La evaluación de desempeño no es, todavía, un instrumento de mejora y transformación de la gestión pública, en vista que no mide el grado de aceptación por parte de la ciudadanía de los servicios que ofertan las instituciones públicas como entidades responsables de materializar el plan nacional de desarrollo.

El subsistema de evaluación del desempeño pese a contar con el formulario SENRES-EVAL-02 para que los beneficiarios de un servicio emitan una denuncia, queja o sugerencia, hace falta fortalecer medios para medir parámetros desde la demanda de bienes y servicios. Por eso la poca correspondencia con el modelo de gestión por resultados, ya que evaluar la meritocracia conlleva que su medición se realice desde el lado de la oferta como del lado de la demanda de bienes y/o servicios públicos.

#### **2.5.5 Meritocracia en la administración del talento humano**

Haciendo referencia al tema central de esta investigación, y después de analizar los contenidos de la LOSCCA y la LOSEP, en cuanto a la concepción de la meritocracia existe continuidad en la percepción de este concepto, manteniendo

una perspectiva de establecer como mérito del servidor público la acumulación de títulos académicos, certificados de capacitación y conocimientos, y medición del cúmulo de saberes en cuanto a las funciones desempeñadas en sus cargos, en otras palabras, persiste la noción weberiana.

Los criterios de la nueva gestión pública hacen énfasis en que el mérito de los servidores públicos deben cristalizarse en la consecución de resultados los mismos que deben ser evaluados por sus beneficiarios directos, para tener así la certeza que los servicios prestados por las instituciones públicas cumplen con el fin último de mejorar las condiciones de vida de la sociedad.

Lamentablemente esta concepción está lejos de los cuerpos legales que enmarcan la administración del talento humano en el sector público y el desarrollo institucional, porque no hay un establecimiento claro de medir en el servidor público los resultados de su gestión y la satisfacción generada en los usuarios externos.

El fin de una institución pública no es mantener una administración meritocrática, sino utilizar el sistema del mérito como instrumento que evite las prebendas en la asignación de cargos y medio para concretar una gestión pública basada en resultados.

La LOSEP y normas conexas debieran instrumentar esta noción de meritocracia dejando de señalar al servidor público como población objetivo, sino concebirlo como el sujeto administrado y con el fin de que su accionar propenda a mejorar los servicios ofertados por las instituciones públicas.

Para alinear la ley a los preceptos de la nueva gestión pública y de la gestión por resultados es necesario plasmar que el fin de los servidores es entregar bienes y

servicios públicos de calidad a la sociedad, que el incremento de títulos y conocimientos coadyuvan a mejorar su rendimiento profesional en el cargo desempeñado, y sobre todo que el beneficiario externo de los servicios tiene los medios para incidir en el desarrollo de la carrera de un servidor por medio de su evaluación objetiva, por tanto la meritocracia para ocupar un puesto público es medida tanto interna como externamente.

### **Conclusión**

Es importante considerar que la LOSEP no encarna una ruptura con la LOSCCA, puesto que la visión burocrática weberiana sigue siendo su inspiración en razón de que ambas leyes constituyen instrumentos que norman el desarrollo de carrera de los servidores públicos, y, consecuentemente, los convierten en beneficiarios directos de la ley, por lo que no debe sorprender que la misma se centre en regular y propiciar derechos y deberes de los funcionarios públicos. Desarrolla la carrera de los servidores potencializando la especialización en funciones con criterios principales desde el interior de las entidades públicas.

Dado que la LOSCCA y la LOSEP comparten la visión anclada en normar el desarrollo de carrera de los servidores públicos, la meritocracia se reduce al ejercicio eficiente y eficaz de funciones (que ya se dijo no pueden medirse porque son funciones ciegas), evaluadas por los jefes inmediatos (es decir, sin conocer la apreciación de los resultados por parte de los usuarios externos de los servicios públicos), y cuyo desempeño requiere que los servidores públicos se beneficien de más formación y capacitación (cuando los problemas de gestión



pública se mantienen intocados). En síntesis, la meritocracia se concibe en ambas leyes como medio y fin para forjar una carrera administrativa.

En contraste, el paradigma que soporta la gestión por resultados, fuerza a la meritocracia a ser vista como logros alcanzados por los servidores públicos, en rediseñar constantemente la gestión pública para atender con servicios públicos de calidad al Estado y a la ciudadanía. La meritocracia no radica exclusivamente en saberes profesionales especializados, sino en competencias para alcanzar los resultados que demandan el Estado y la sociedad.

### **Consideraciones finales**

Es importante señalar que las principales funciones de la desaparecida SENRES eran ejercer la rectoría de la administración de recursos humanos y de desarrollo institucional. Con la expedición de la LOSEP, las competencias se escinden y, el actual Ministerio de Relaciones Laborales (ex SENRES) conserva la atribución de la gestión del talento humano en lo público<sup>26</sup>, mientras que la Secretaría Nacional de Administración Pública adquiere la competencia de «establecer herramientas necesarias para el mejoramiento de la eficiencia en la Administración Pública»<sup>27</sup>, lo que da cuenta como dos aspectos ligados intrínsecamente se pretende gestionarlos de forma separada.

Se pretende institucionalizar la meritocracia en la administración del talento humano del sector público a través de la creación del Instituto Nacional de la Meritocracia dándole la facultad de coordinar y supervisar los procesos de

---

<sup>26</sup><http://www.relacioneslaborales.gob.ec/el-ministerio/>, 12/04/2013

<sup>27</sup><http://www.administracionpublica.gob.ec/la-secretaria/>, 12/04/2013

selección, ingreso, ascenso y promoción de las y los aspirantes y de las servidoras y servidores públicos a un puesto público en la administración pública central e institucional<sup>28</sup>, adecuando las normas a propender un sistema del mérito en la administración del talento humano, y sobre todo se observa el discurso de las autoridades del gobierno que impulsan la eficiencia del sector público a través de la identificación de las personas más idóneas para ocupar puestos públicos.

El gobierno también impulsa el sistema del mérito por medio de la entrega de becas a los servidores públicos y proyectos que fomentan la formación de las personas que están dentro o que desean vincularse al sector público, para que en toda medida en el talento humano del sector público estén los «mejores ciudadanos del país»<sup>29</sup>.

Mientras tanto, un sistema de administración de talento humano basado en el mérito, se da a pasos lentos en la gestión pública ecuatoriana, tomando en cuenta que el mérito queda evidenciado únicamente en el subsistema de selección de personal.

Se requiere de un examen analítico que coordine la concepción del mérito en la nueva gestión pública para que se pueda trabajar en la adecuación del marco legal y que en cada subsistema de administración del talento humano el mérito se corresponda a la gestión pública por resultados.

---

<sup>28</sup> Ver, Decreto de Creación, Instituto Nacional de la Meritocracia No. 737, publicado en Registro Oficial No. 441, del 5 de mayo de 2011, art.3, literal c.

<sup>29</sup> Expresión utilizada por el Eco. Rafael Correa, presidente constitucional de la república del Ecuador, <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/se-implementara-sistema-de-meritocracia-para-trabajar-en-el-sector-publico-476472.html> del 21 de mayo de 2011, consultado el 23/11/2013

## Capítulo III

### 3. Meritocracia y su puesta en práctica

#### 3.1 Breve acercamiento

El sistema del mérito dentro de la administración pública, no es asunto de reciente data, los historiadores presentan indicios que desde la antigüedad, en la época de Confucio y Han Fei en China se plantea un sistema próximo al del mérito en la administración pública, en donde un buen gobierno no sería el del sistema hereditario sino aquel en el cual las funciones administrativas estén otorgadas a funcionarios virtuosos y bien capacitados. Entre los ejecutores de este sistema podemos mencionar a Genghis Khan<sup>30</sup> y Napoleón Bonaparte, sin dejar de mencionar La República Ideal de Platón, en donde los que tienen el mando y el gobierno general son los filósofos que poseen la virtud de la sabiduría.

Max Weber, en su teoría, también plantea la necesidad de que los cargos dentro de la burocracia sean ocupados por miembros seleccionados bajo el principio objetivo del mérito (Weber, 1964, pág. 175).

El sistema de mérito y de carrera administrativa es una concepción de la administración de personal en el sector público que pretende la selección y promoción de los empleados teniendo como base principal la idoneidad, la capacidad y el mérito de la persona (Álvarez Collazos, 2009: 14).

---

<sup>30</sup>Fundador del Gran Imperio Mongol (1206 – 1227), construyó el mayor Imperio de la Historia, un imperio 2 veces más grande que el de Alejandro Magno y 4 veces más grande que el Imperio Romano. (<http://www.genghiskhan.es/>, 2013/06/04)

En lo referente a la realidad ecuatoriana, el sistema de mérito o meritocracia, se remonta desde los primeros esfuerzos por legislar la administración pública en el país con la expedición de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su codificación en 1978 (Registro Oficial 574), aunque entendido ligeramente.

En la actualidad, en un marco de transformación del aparato estatal impulsado por el presente gobierno, se procura instaurar un sistema meritocrático que afiance el método de ingreso al sector público con miras a garantizar la probidad de los servidores públicos que asumen la responsabilidad de proveer bienes y servicios de calidad destinados a satisfacer la demanda ciudadana. Es decir, el mérito se mide en las competencias para generar servicios públicos de calidad para el ciudadano y para el país (planes nacionales de desarrollo). Es así que las entidades públicas deben sujetarse al cumplimiento de leyes y a la aplicación de instrumentos técnicos que debieran facilitar la concreción de preceptos conceptuales en actividades ciertas, con el propósito que la gestión del talento humano se refleje en la transformación del servicio público.

En este sentido la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP en su reglamento y normas asociadas presentan varios instrumentos para la ejecución de algunos procesos inmersos en la administración de los servidores del sector público, en tal virtud el objetivo de este capítulo es realizar el análisis de dichos instrumentos direccionado a establecer la correspondencia entre ellos y el modelo de la nueva gestión pública relacionándolo de forma directa con la idea de meritocracia.

### **3.2 Ingreso y ascenso en el sector público**

El Estado en su conjunto debe trabajar en la entrega de bienes y servicios públicos de calidad que se ajusten a las necesidades de los ciudadanos para lo que es fundamental armar un mecanismo que permita contar con profesionales competentes y eficientes al momento de ingresar y desempeñar funciones en un cargo público.

De esta manera es pertinente establecer que, en sujeción a la LOSEP, para la incorporación de personal a una entidad pública, en primera instancia, se debe contar con la planificación institucional del talento humano aprobado por el Ministerio de Relaciones Laborales y el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas de la proforma presupuestaria (LOSEP, arts. 56 y 57). De tal manera, que para llenar una vacante la institución contará con los puestos necesarios dentro de las unidades institucionales, y, para la creación de un cargo, las unidades de talento humano se sujetan a los lineamientos de la Norma Técnica de Clasificación de Puestos en lo relativo a los procedimientos de: análisis, descripción, valoración, clasificación y estructura de puestos.

#### **3.2.1 Análisis de puestos**

En cuanto al análisis de puestos, el Ministerio de Relaciones Laborales establece como instrumento técnico el “Formulario de Análisis Ocupacional” CLAS-P-04 (ver anexo 2), como medio para determinar las principales responsabilidades del puesto. De su examen se desprende que se trata de un formulario enfocado en el perfil de la persona que ocupa el puesto, por lo que termina siendo el servidor público quien fija la misión, atribuciones y requisitos para el desempeño del

mismo; las características de instrucción formal y experiencia profesional que posee el ocupante del puesto empatan con las competencias que exige el cargo como se puede evidenciar en el siguiente gráfico:

<b>B. MISIÓN DEL PUESTO:</b> Descripción breve de la razón de ser del puesto que desempeña:								
<b>C.- ACTIVIDADES ESENCIALES DEL PUESTO:</b> (Si es necesario, incluya más filas)								
<b>F. INSTRUCCIÓN FORMAL:</b> Describa el nivel de instrucción formal que actualmente acredita o último año aprobado:								
Educación Básica Bachiller Técnico - Tecnológico Superior Tercer Nivel Diplomado Superior Especialista Maestría o PHD	<table border="1"> <thead> <tr> <th>TÍTULO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> </tr> <tr> <td> </td> </tr> <tr> <td> </td> </tr> <tr> <td> </td> </tr> <tr> <td> </td> </tr> <tr> <td> </td> </tr> </tbody> </table>	TÍTULO						
TÍTULO								
<b>H. DECLARACIÓN DE LA O EL SERVIDOR</b>								
Declaro, expresamente, que lo consignado en este formulario es verdadero; que no he ocultado información alguna referente a las actividades, responsabilidades y atribuciones que ejerzo en mi puesto; y me responsabilizo por lo detallado en este documento:								
..... FIRMA DE LA O EL SERVIDOR	..... FECHA							

**GRÁFICO 1:** Extracto del Formulario de Análisis Ocupacional  
Fuente: Ministerio de Relaciones Laborales

En este sentido el procedimiento de análisis de puestos se asemeja más al modelo de administración weberiana o burocrática, planteado con anterioridad, de tal manera que el cargo es el reflejo de las actividades realizadas por un servidor público, si bien, en estricto rigor, los procesos, procedimientos y actividades institucionales son fijados por el jefe.

### 3.2.2 Descripción de puestos

La descripción del puesto se realiza en el formato “Levantamiento de información, descripción y perfil del puesto” (ver anexo 2), donde si bien se evidencia la separación entre puesto y persona en cambio no se establece la vinculación entre las responsabilidades de los puestos y sus resultados

esperados, que consisten en el portafolio de productos (bienes y/o servicios públicos) establecidos en el Estatuto Organizacional de Gestión por Procesos de cada institución pública. La ruptura entre estructura de puestos y productos institucionales ocasiona que el ejercicio de las responsabilidades de los cargos no se direccionen a generar los bienes y servicios públicos que demanda la ciudadanía, diluyéndose la posibilidad de medir la meritocracia toda vez que ésta se cifra en generar productos institucionales eficientes (lado de la oferta de servicios) que cumplan, además, con la calidad requerida por los ciudadanos (lado de la demanda de servicios).

En consecuencia, satisfacer las aspiraciones de las autoridades del Estado de implantar una nueva gestión pública vinculada al cumplimiento de metas y resultados, exige de ajustes a los instrumentos esenciales de creación de puestos a fin de que respondan a las necesidades de la institución de generar productos institucionales que satisfagan las demandas ciudadanas.

Si se pretende superar la administración burocrática es necesario que sean las instituciones estatales las que en respuesta a la misión, al estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos y al portafolio de bienes y servicios, fijen la ruta a seguir por parte de los servidores públicos, esencialmente estableciendo los resultados esperados (bienes y/o servicios públicos) que se busca obtener de cada cargo. El portafolio de productos institucionales se fija al momento de diseñar su estructura de gestión organizacional y, por tanto, la estructura de puestos que se define luego se justifica si se orienta a posibilitar la ejecución de dichos productos institucionales, en ello radica el valor agregado de los puestos a la institución, de manera que la organización es la que debe tener control de los

cargos y no dar lugar a que sean los servidores públicos los que establezcan las responsabilidades y requisitos de los mismos.

### 3.2.3 Valoración y clasificación de puestos

El procedimiento de valoración implica la consideración de varios factores para calificar la importancia y relevancia de los puestos con lo que permitirá la ubicación de los mismos en grupos ocupacionales dentro de la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas emitida por el MRL.

El medio para este proceso es el formato de “Valoración de Puestos” (ver anexo 2), en el que se distingue la asignación de puntos a factores comunes a cada uno de los cargos en el sentido que cada uno de ellos requiere de *competencias* (conocimientos), *complejidad* (pensamiento) y *responsabilidades* (lo que se hace) para el ejercicio del puesto de trabajo, independientemente de las características individuales de quienes lo ocupan, según dicta la norma en su artículo 12.

1.1 INSTRUCCIÓN FORMAL					1.2 EXPERIENCIA						
Educación Básica					<b>NO PROFESIONALES</b>						
Bachiller				Servicios		Hasta 1 año					
Técnico				Administrativo		Hasta 1 año					
Profesional - Tecnología				Técnico	1 año						
Profesional - 4 años				<b>PROFESIONALES</b>							
Profesional - 5 años			x	Ejecución de apoyo y tecnológico	Hasta 2 años						
Profesional - 6 años o más				Ejecución de procesos	3 - 4 años		x				
Diplomado Superior				Ejecución y supervisión de procesos	5 - 6 años						
Especialista				Ejecución y coordinación de procesos	7 - 9 años						
Maestría o PHD				<b>DIRECTIVO</b>							
				Dirección de unidad organizacional	10 años o más						
1.3 HABILIDADES DE GESTIÓN					1.4 HABILIDADES DE COMUNICACIÓN						
	1	2	3	4	5		1	2	3	4	5
			x								x

**GRÁFICO 2:** Extracto del Formato de Valoración y Clasificación de Puestos,  
Fuente: Ministerio De Relaciones Laborales



Ahora bien, en tanto –como ya se indicó- al momento de construir los puestos la metodología del sector público se circunscribe a las actividades del cargo que se desprenden de las características individuales de sus ocupantes, dejándose de lado sus resultados esperados que constituyen los productos institucionales, como se observa en el gráfico que antecede, no debe sorprender que al determinar la valoración o valor agregado de los cargos se termine por apreciar el perfil de los servidores públicos y no sus competencias académicas y de experiencia profesionales asociadas a su capacidad para generar productos institucionales. Dicho en otras palabras, como los puestos no están diseñados por su contribución para producir los bienes y servicios institucionales, entonces el mérito profesional, la meritocracia, se desvirtúa y acaba por medir las características personales o títulos de los servidores públicos y no, como debería ser, sus competencias para realizar productos institucionales eficientes que satisfagan las expectativas de calidad de la ciudadanía. La valoración se limita a la calificación de aspectos que debe reunir una persona para ocupar un cargo público, es decir, se vincula directamente con el perfil profesional, mientras que la contribución del servidor a la concreción de bienes y servicios públicos de calidad es invisibilizada en los instrumentos; de esta manera la Remuneración Mensual Unificada (RMU) que percibe un servidor público la recibe en función de sus títulos y competencias individuales, sin que haya conexión con el aporte en la entrega de resultados institucionales.

En esta perspectiva el mérito del servidor público responde al cumplimiento de requisitos exigidos en el perfil del cargo vacante, como lo plantea la administración burocrática, más no a la capacidad del servidor por ofrecer bienes

y/o servicios públicos ajustados a la necesidad del beneficiario directo, como revela los paradigmas de la nueva gestión pública.

### **3.2.4 Estructura de puestos**

Esta actividad, con la que se concluye el proceso de creación de puestos, constituye la codificación de los mismos en una secuencia numérica para identificar el sector del Estado, institución, proceso organizacional y nivel al que el puesto pertenece, de la siguiente manera:

- |           |                |  |
|-----------|----------------|--|
| <b>1.</b> | <b>Sector:</b> | <b>Gobierno Central</b>  |
| 1.1       | Servicio:      | Presidencia y Vicepresidencia  |
| 1.2       | Servicio:      | Economía y Finanzas  |
| [...]     |                |  |
| <b>2.</b> | <b>Sector:</b> | <b>Organismos de Control y Regulación</b>  |
| <b>3.</b> | <b>Sector:</b> | <b>Organismos Electorales</b>  |
| <b>4.</b> | <b>Sector:</b> | <b>Régimen Seccional Autónomo</b>  |
| 4.1       |                | Consejos provinciales  |
| 4.2       |                | Municipios   |
| 4.3       |                | Juntas Parroquiales  |
| <b>5.</b> | <b>Sector:</b> | <b>Sociedades</b>  |
| <b>6.</b> | <b>Sector:</b> | <b>Empresas Públicas</b> (ver, Norma Técnica de Clasificación de Puestos, art. 14) |

## **Consideraciones generales**

El modelo de la nueva gestión pública direcciona a una administración que, por medio de procesos, alcance resultados, esto es, bienes y/o servicios públicos con la calidad requerida por la ciudadanía, en tal circunstancia sólo en la medida que los puestos institucionales sean el soporte para generar los productos institucionales, se estaría en condiciones de medir la meritocracia, entendida ésta como las competencias de los servidores públicos para desarrollar en sus respectivos puestos productos institucionales de calidad y, con ello, responder a las expectativas ciudadanas.

Es fundamental concebir una meritocracia no solo establecida por la dotación de competencias profesionales (medio), sino, sobre todo, por la concreción de bienes y/o servicios públicos institucionales de calidad para responder a los requerimientos ciudadanos (fin). Al haber un divorcio entre estructura de puestos y productos institucionales, por aparecer los primeros como una creación de los servidores públicos, la meritocracia puede reducirse a observar los títulos académicos de la burocracia y no su contribución a los resultados de la gestión pública.

A modo de conclusión se establece que los instrumentos técnicos utilizados en la creación de puestos públicos no se encuentran alineados en la vinculación de un puesto con los resultados que requiere la entidad pública, además de la satisfacción del usuario directo de bienes y servicios proporcionados; al no ser así, el ingreso de los nuevos servidores públicos termina valorando sus competencias individuales circunscribiéndose en mantener una administración weberiana. La suma de títulos y requisitos exigidos en el perfil del cargo se

convierten en el fin para el ingreso a la carrera administrativa, sin que se compongan en el medio que proporcione al servidor las herramientas para entregar de manera eficaz y eficiente bienes y servicios públicos que superen las expectativas ciudadanas, por consiguiente la meritocracia no es evaluada más allá que en las características intrínsecas del individuo.

En base a las características indicadas se desarrolla el reclutamiento de personal para llenar vacantes en la administración pública ecuatoriana y como dicta la Norma del Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal: en función de los méritos y competencias personales ajustados a los requerimientos establecidos en la descripción y perfil de los puestos institucionales (Art. 1).

### **3.2 Formación y capacitación en el sector público**

Las entidades públicas, en cumplimiento de la Constitución de la República del Ecuador, deben garantizar la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos.

En tal sentido, el MRL establece la Norma Técnica de Formación y Capacitación la cual direcciona el desarrollo de este subsistema dentro de la administración del talento humano del sector público, orientando el desarrollo del personal de las instituciones públicas por medio del impulso y potenciación de sus competencias profesionales, para que a su vez les permita adquirir conocimientos que faciliten la solución de problemas y mejore la calidad de los servicios públicos que ofertan, a través de la formación profesional y capacitación técnica (Art.1, Norma Técnica de Formación y Capacitación).



desarrollo, que puedan ser atendidos mediante reforzar las competencias de los servidores públicos. Es decir, la formación (programas de postgrado) y capacitación (cursos o módulos que no terminan en titulación) deberían ser la estrategia para solucionar problemas estructurales de las instituciones públicas y no un mecanismo para incrementar los títulos de los funcionarios públicos sin que se traduzcan en mayores competencias para garantizar eficiencia (productividad) y eficacia (calidad) en la gestión pública por resultados.

De manera que con un documento conteniendo necesidades de formación y/o capacitación vinculadas a las demandas individuales de los servidores públicos se llena el formulario DC-PLANCAP-02 para conformar el Plan Anual de Capacitación Institucional que, a su vez, debe ser entregado al Ministerio de Relaciones Laborales para su respectiva aprobación y posterior asignación presupuestaria; así se llega a consolidar la información referente a los temas que se trataran en las capacitaciones impartidas desde varios entes.

En tanto, como se aprecia, la formación y capacitación al servidor público ecuatoriano responde a criterios personales, se ahonda la dificultad de medir la meritocracia de manera rigurosa pues, como se ha dicho por varias ocasiones, el mérito radica en formación y/o capacitación para profundizar en competencias destinadas a una gestión pública por resultados, esto es, mayores habilidades, destrezas y actitudes de los servidores públicos para solucionar problemas institucionales y no un Estado sobre formado o sobre capacitado pero incapaz de dar valor agregado para la ciudadanía ni para el país. La capacitación desde la forma que está ideada al momento otorga títulos y certificados al servidor que incrementan su hoja de vida, mientras que los problemas de la administración pública se mantienen intactos, y las necesidades ciudadanas siguen a la espera de

que el trabajo de las entidades públicas se ajuste al cambio de época que experimenta la sociedad.

Entonces, debe ser claro, que la formación y/o capacitación no son un fin en sí mismo, sino un medio importante para fortalecer las competencias de los servidores públicos en estrecha conexión con su capacidad para concretar las demandas ciudadanas y del Estado que exige una gestión pública por resultados. No mirar la formación y/o capacitación desde esa óptica, es correr el riesgo de caer en un Estado sobre formado o capacitado sin que sus servidores públicos desarrollen las competencias requeridas para solucionar problemas institucionales, y, por tanto, unas instituciones públicas donde se ha construido el «des-mérito» antes que la meritocracia que apunta a incrementar competencias para alcanzar una nueva gestión pública.

El discurso de las autoridades de turno mantiene que hay una orientación a forjar una gestión pública por resultados, por tanto se debe pagar por resultados y las entidades capacitar a los servidores para la entrega de resultados.

### **3.3 Evaluación del desempeño en el sector público**

Todo servidor público está sujeto a evaluaciones de desempeño, evaluación que será encaminada a impulsar la consecución de los fines y propósitos institucionales, el desarrollo de los servidores públicos y el mejoramiento continuo de la calidad del servicio público, según lo establece la LOSEP en su artículo 76.

Para este fin, se cuenta con la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño en donde se fijan tres instrumentos técnicos (Ver anexo 4), dos de los cuales permitirán medir el desempeño de un servidor en su puesto de trabajo.

El formulario MRL-EVAL-01 reúne la valoración de: ejecución de actividades asignadas al puesto, conocimientos que emplea el servidor, competencias técnicas requeridas para el puesto, competencias conductuales observadas a nivel individual y actitudes comportamentales a nivel organizacional, todos éstos aspectos medidos a criterio del jefe inmediato, revisar el gráfico a continuación;

EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL PUESTO					
INDICADORES DE GESTIÓN DEL PUESTO:		# Actividades:	0	Factor:	60%
Descripción de Actividades	Indicador	Meta del Período Evaluado (número)	Cumplidos	% de Cumplimiento	Nivel de Cumplimiento

<b>CONOCIMIENTOS</b>	# Conocimientos:	0	Factor: 8%	Nivel de Conocimiento
----------------------	------------------	---	------------	-----------------------

COMPETENCIAS TÉCNICAS DEL PUESTO				
		# Competencias:	0	Factor: 8%
DESTREZAS	Relevancia	Comportamiento Observable	Nivel de Desarrollo	

COMPETENCIAS UNIVERSALES				
		# Competencias:	0	Factor: 8%
ESTOS CAMPOS DEBEN SER LLENADOS OBLIGATORIAMENTE :				
DESTREZA	Relevancia	Comportamiento Observable	Frecuencia de Aplicación	
APRENDIZAJE CONTINUO				
CONOCIMIENTOS DEL ENTORNO ORGANIZACIONAL				
RELACIONES HUMANAS				
ACTITUD AL CAMBIO				
ORIENTACIÓN A LOS RESULTADOS				
ORIENTACIÓN DE SERVICIO				



TRABAJO EN EQUIPO, INICIATIVA Y LIDERAZGO			Factor:	16%
DESCRIPCIÓN	RELEVANCIA	COMPORTAMIENTO OBSERVABLE	Frecuencia de Aplicación	
TRABAJO EN EQUIPO				
INICIATIVA				
LLENAR EL CAMPO DE LIDERAZGO, SOLO PARA QUIENES TENGAN SERVIDORES SUBORDINADOS BAJO SU RESPONSABILIDAD DE GESTIÓN.				
LIDERAZGO				
<b>Total Trabajo en Equipo, Iniciativa y Liderazgo:</b>			<b>0%</b>	
<b>OBSERVACIONES DEL JEFE INMEDIATO (EN CASO DE QUE LAS TENGA):</b>				

**GRÁFICO 4:** Extracto Formulario Mrl-Eval-01,  
Fuente: Ministerio de Relaciones Laborales

De tal manera, y como se ha venido observando en los subsistemas anteriores, en la evaluación del desempeño al servidor público no se hace referencia a los bienes y/o servicios públicos que se espera como aporte del puesto de trabajo que ocupa, y más bien se aprecia como la evaluación responde a las necesidades del jefe, dando cuenta que la administración con visión burocrática o weberiana se mantiene.

Si bien es cierto que con el formulario EVAL-02 (ver anexo 4) se busca que el ciudadano o beneficiario directo incida en la evaluación de un empleado público, llegando a reducir el 4% de la calificación total si fuera el caso<sup>31</sup>, también es cierto que este formulario no permite interpretar lo que realmente quiere el ciudadano del servicio recibido. Revisar el siguiente gráfico:

<sup>31</sup> Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño, art. 18

El ciudadano, servidor público interno o externo, emite a través de este formulario una:		
Denuncia <input type="checkbox"/>	Queja <input type="checkbox"/>	Sugerencia <input type="checkbox"/>
DESEMPEÑO DEL SERVIDOR O FUNCIONARIO		
Motivo	Descripción	Marque con (X)
Mal trato	Trato descortés o falta de respeto	
Servicio inoportuno	Demora en los trámites o pérdida de documentos	
Ineficiente en la prestación del servicio	Inhabilidad, falta de conocimientos o no atender a la petición o solicitud del ciudadano	
Otros, describa		

GRÁFICO 5: Extracto Formulario EVAL-02,  
Fuente: Ministerio de Relaciones Laborales

Si el puesto se construye sobre la base de actividades o funciones que determina cada servidor público asumido como el «mayor experto en su cargo», entonces se concluye que la evaluación termina haciéndose al perfil o características individuales del ocupante del puesto, pues el jefe y/o el ciudadano, al no poder enfocarse en la eficiencia (productividad) y eficacia (calidad) de los productos institucionales de los puestos (sencillamente, como se señaló, porque los cargos están diseñados por actividades y no por productos), terminan evaluando el desempeño por actividades (jefes) o por la atención recibida (ciudadanía) y no por la productividad y calidad de los bienes y servicios públicos. Y, sin embargo, el paradigma de la nueva gestión pública plantea que la meritocracia debe ser medida a través de la consecución de *resultados*, donde los procesos, procedimientos y actividades son un medio y no un fin; evaluar actividades, medir el desempeño por la atención al público, no es evaluar los *resultados* de la gestión pública que descansa en apreciar si se generaron con eficiencia y eficacia

el portafolio de productos institucionales definido en el Estatuto Organizacional de Gestión por Procesos de cada institución pública.

En tal razón, el servicio público dado por las entidades del Estado sigue concebido desde el lado de la oferta, es decir funcionarios que interpretan a su modo lo que el beneficiario necesita, tal como lo planteaba Max Weber en su teoría, y el servidor público se convierte en un especialista de sus funciones respondiendo de manera esencial a la demanda de su jefe, forjando su carrera en el servicio público por la acumulación de títulos y certificados, siendo la meritocracia un fin en sí misma, cuando la meritocracia debería ser un medio y no un fin.

### **Conclusiones**

Aunque el discurso de las autoridades del gobierno ecuatoriano enfatizan en una gestión pública meritocrática y basada en resultados, la realidad es que el marco legal que aborda el servicio público, la administración de talento humano y la carrera administrativa aún conserva mucho de la visión burocrática, notando que, al momento de aplicar los instrumentos técnicos que dictan las normas del servicio público, el sujeto objetivo es el servidor público y se deja de lado las necesidades ciudadanas y/o segmento de la población a la que la institución pública se debe para satisfacer demandas insatisfechas.

La administración del talento humano en el sector público está atrapada en un dilema de direccionalidad estratégica de su gestión, debido a que si bien se empeña en concentrarse en mejorar la calidad de servicio público, sin embargo, al momento, dicho objetivo es de difícil concreción debido a que la normativa pública se enfoca en regular procesos, procedimientos, actividades vinculadas al

desarrollo de carrera de los servidores públicos, antes que a garantizar una gestión pública por resultados que exige poner énfasis en administrar de manera eficiente y eficaz el portafolio de bienes y/o servicios, con miras a que el Estado se convierta en socio estratégico de la ciudadanía (sociedad) en la consecución de sus objetivos y metas para el desarrollo nacional. La meritocracia está asociada al desenvolvimiento de la carrera de los servidores públicos ecuatorianos, empero no empata conforme la concepción y paradigmas que sustentan la gestión pública por resultados, visión que hace descansar la meritocracia en las competencias de los servidores públicos para aportar con bienes y/o servicios públicos que cumplan con la demanda y expectativas del país (planes nacionales de desarrollo) y de la ciudadanía.

Meritocracia que se quede en la noción de burocracia planteada por Weber con «saberes altamente profesionales», esto es, meritocracia asociada al desarrollo de carrera de las servidores y los servidores públicos, y que sea incapaz de trascender a competencias de los funcionarios para convertir al Estado en oferentes de servicios públicos con la calidad requerida por el país y la ciudadanía, es meritocracia sin valor agregado. El profesionalismo del Estado es simplemente un medio, pero ahí no reside la meritocracia de la burocracia estatal, sino en saberes altamente profesionales que engranen con una gestión pública por resultados.

## **Capítulo IV**

### **4. Caso de estudio**

En el planteamiento inicial de esta investigación se esperaba realizar el caso de estudio en el Ministerio de Relaciones Laborales, sin embargo no hubo apertura por parte de esta cartera de Estado y su respuesta a esta solicitud reposa en los archivos del IAEN.

En tal virtud se realiza el pedido al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), para el análisis de instrumentos técnicos utilizados en la administración del talento humano y la aplicación de entrevistas y una encuesta al personal, en función de obtener datos sobre la apreciación de meritocracia en la carrera del servicio público.

#### **4.1 Antecedentes del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)**

El Instituto de Altos Estudios Nacionales fue fundado en el año de 1972, siendo el más antiguo centro de formación de postgrado del Ecuador (IAEN, 2013). En el año 2008 conforme la transformación que experimenta el Estado bajo el régimen del actual gobierno, se llevan a cabo cambios institucionales en este organismo ampliando su misión, otorgándole autonomía administrativa, financiera y orgánica y dando al IAEN el rango de Universidad de Postgrado del Estado.

De tal manera el IAEN cuenta:

[...] con la misión de formar, capacitar y brindar educación continua, principalmente a las y los servidores públicos; investigar y generar pensamiento estratégico, con visión de prospectiva sobre el Estado y la Administración Pública; y, desarrollar e implementar conocimientos, métodos y técnicas relacionadas con la planificación, coordinación, dirección y ejecución de las políticas y la gestión pública (IAEN, 2013).


El IAEN es una de las entidades que genera meritocracia, si tomamos en cuenta que oferta estudios formales y capacitación para las personas que son parte del servicio público y a aquellas que desean serlo. Aunque el IAEN goza de autonomía administrativa, financiera y orgánica en cuanto a la administración del talento humano del área administrativa se rige a las disposiciones de la LOSEP y sus normas conexas, así como utiliza los instrumentos técnicos facilitados por el Ministerio de Relaciones Laborales.

En tal sentido se ha considerado como un gran aporte en el desarrollo de este trabajo investigativo, el indagar la aplicación del principio de meritocracia en las labores de administrar el talento humano en esta importante institución que refleja los intentos de forjar una gestión meritocrática en el servicio público.

#### **4.2 Ingreso y ascenso en el IAEN**

En tanto a los procesos de analizar, describir, valorar y clasificar los puestos, el área de Desarrollo Humano del IAEN utiliza el módulo informático proporcionado por el Ministerio de Relaciones Laborales y se sujeta a los formularios presentados en el capítulo anterior. A continuación se presenta un

ejemplo de los instrumentos técnicos con la información requerida del puesto denominado Psicólogo:

 <b>LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN DESCRIPCIÓN Y PERFIL DEL PUESTO</b>				
<b>1.- Datos de Identificación:</b>				
Institución: Instituto de Altos Estudios Nacionales	Unidad: Dirección de Bienestar Estudiantil			
Puesto: Psicólogo	Código: 1			
Nivel: Profesional	Puntos: 893 ptos.			
Grupo Ocupacional: Servidor Público 7	Grado: Grado 13 Servidor Público 7			
Rol del Puesto: Ejecución y coordinación de procesos				
<b>2.- Misión del Puesto:</b>				
Desarrollar políticas con el objetivo de promover un estilo de convivencia y universidad cuyo fundamento es la integración en la diversidad.				
<b>3.- Actividades del Puesto:</b>				
Actividades del Puesto	F	CO	CM	Total
Asistir de manera personalizada a estudiantes con capacidades especiales en su proceso de inclusión en la cotidianidad universitaria	5	5	5	30
Ejecuta estrategias en conjunto con el área académica con miras a promover la permanencia, egreso y graduación de las y los estudiantes	5	5	5	30
Asiste al sector académico con el objetivo de desarrollar proyectos conjuntos que contribuyan a mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje	5	5	5	30
Brinda atención psicológica, psicopedagógica, orientación individual, grupal y asesoramiento vocacional a la población estudiantil que así lo requiera o solicite	5	5	5	30
Asesora a la Dirección de Bienestar Estudiantil en materia de fortalecimiento psicopedagógico de los estudiantes	5	5	5	30
Ejecuta las estrategias de promoción de un ambiente de respeto a los derechos y a la integridad física, psicológica y sexual de las y los estudiantes, en un ambiente libre de violencia.	5	5	5	30
Desarrolla programas de prevención y ayuda de los problemas sociales, de acuerdo a lo señalado en la LOES.	4	5	5	29
Desarrolla proyectos para el uso del tiempo libre, fortaleciendo la conciencia crítica y una experiencia de disfrute de calidades	4	5	5	29

#### 4.- Interfaz del Puesto

Actividades Esenciales	Interfaz
	Nombres de las unidades, puestos, clientes, usuarios o beneficiarios <u>directos</u> de la actividad.
Asistir de manera personalizada a estudiantes con capacidades especiales en su proceso de inclusión en la cotidianidad universitaria	Dirección de Bienestar Estudiantil, Docentes y estudiantes
Ejecuta estrategias en conjunto con el área académica con miras a promover la permanencia, egreso y graduación de las y los estudiantes	Dirección de Bienestar Estudiantil, Docentes y estudiantes, público en general
Asiste al sector académico con el objetivo de desarrollar proyectos conjuntos que contribuyan a mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje	Dirección de Bienestar Estudiantil, Docentes y estudiantes
Brinda atención psicológica, psicopedagógica, orientación individual, grupal y asesoramiento vocacional a la población estudiantil que así lo requiera o solicite	Decanato General Académico, Dirección de Bienestar Estudiantil, Docentes y estudiantes, público en general
Asesora a la Dirección de Bienestar Estudiantil en materia de fortalecimiento psicopedagógico de los estudiantes	Dirección de Bienestar Estudiantil, Docentes y estudiantes
Ejecuta las estrategias de promoción de un ambiente de respeto a los derechos y a la integridad física, psicológica y sexual de las y los estudiantes, en un ambiente libre de violencia.	Dirección de Bienestar Estudiantil, Docentes y estudiantes
Desarrolla programas de prevención y ayuda de los problemas sociales, de acuerdo a lo señalado en la LOES.	Decanato General Académico, Dirección de Bienestar Estudiantil
Desarrolla proyectos para el uso del tiempo libre, fortaleciendo la conciencia crítica y una experiencia de disfrute de calidades	Decanato General Académico, Dirección de Bienestar Estudiantil, Docentes y estudiantes

#### 5.- Conocimientos Requeridos:

Actividades esenciales	Conocimientos
Asistir de manera personalizada a estudiantes con capacidades especiales en su proceso de inclusión en la cotidianidad universitaria	Relaciones Humanas
Ejecuta estrategias en conjunto con el área académica con miras a promover la permanencia, egreso y graduación de las y los estudiantes	Planificación académica
Asiste al sector académico con el objetivo de desarrollar proyectos conjuntos que contribuyan a mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje	Programación Neurolingüística
Brinda atención psicológica, psicopedagógica, orientación individual, grupal y asesoramiento vocacional a la población estudiantil que así lo requiera o solicite	Psicología educativa y vocacional
Asesora a la Dirección de Bienestar Estudiantil en materia de fortalecimiento psicopedagógico de los estudiantes	Psicopedagogía
Ejecuta las estrategias de promoción de un ambiente de respeto a los derechos y a la integridad física, psicológica y sexual de las y los estudiantes, en un ambiente libre de violencia.	Psicología
Desarrolla programas de prevención y ayuda de los problemas sociales, de acuerdo a lo señalado en la LOES.	Ley Orgánica de Educación Superior
Desarrolla proyectos para el uso del tiempo libre, fortaleciendo la conciencia crítica y una experiencia de disfrute de calidades	Psicología educativa

#### 6.- Instrucción Formal Requerida:

Nivel de Instrucción Formal	Especifique el número de años de estudio o los diplomas / títulos requeridos	Indique el área de conocimientos formales (ejemplo, administración, economía, etc.).
Tercer Nivel	Profesional - 6 años o más	LOES, Programación Neurolingüística, Psiconometría del área




<b>7.- Experiencia Laboral Requerida:</b>				
<b>Dimensiones de Experiencia</b>		<b>Detalle</b>		
Tiempo de experiencia		7 - 9 años		
Especificidad de la experiencia		Específica		
Contenido de la experiencia		Diagnóstico y evaluación psicológica, Aplicación de instrumentos de evaluación psicotécnica. Adaptación.		
<b>8.- Destrezas Técnicas (específicas) Requeridas:</b>				
Destrezas	Definición	Relevancia		
		Alta	Media	Baja
Habilidad analítica (análisis de prioridad, criterio lógico, sentido común)	Realiza análisis lógicos para identificar los problemas fundamentales de la organización.	X		
Pensamiento analítico	Realiza análisis extremadamente complejos, organizando y secuenciando un problema o situación, estableciendo causas de hecho, o varias consecuencias de acción. Anticipa los obstáculos y planifica los siguientes pasos.	X		
Planificación y gestión	Anticipa los puntos críticos de una situación o problema, desarrollando estrategias a largo plazo, acciones de control, mecanismos de coordinación y verificando información para la aprobación de diferentes proyectos, programas y otros.	X		
Orientación / asesoramiento	Asesora a las autoridades de la institución en materia de su competencia, generando políticas y estrategias que permitan tomar decisiones acertadas.	X		
Pensamiento conceptual	Desarrolla conceptos nuevos para solucionar conflictos o para el desarrollo de proyectos, planes organizacionales y otros. Hace que las situaciones o ideas complejas estén claras, sean simples y comprensibles. Integra ideas, datos clave y observaciones.	X		
Monitoreo y control	Monitorea el progreso de los planes y proyectos de la unidad administrativa y asegura el cumplimiento de los mismos.		X	
Planificación y gestión	Anticipa los puntos críticos de una situación o problema, desarrollando estrategias a largo plazo, acciones de control, mecanismos de coordinación y verificando información para la aprobación de diferentes proyectos, programas y otros.	X		
Percepción de sistemas y entorno	Identifica la manera en cómo un cambio de leyes o de situaciones distintas afectará a la organización.	X		
<b>9.- Destrezas / Habilidades Conductuales (Generales):</b>				
Destrezas	Definición	Relevancia		
		Alta	Media	Baja
Orientación de servicio	Demuestra interés en atender a los clientes internos o externos con rapidez, diagnóstica correctamente la necesidad y plantea soluciones adecuadas.	X		
Construcción de relaciones	Construye relaciones beneficiosas para el cliente externo y la institución, que le permiten alcanzar los objetivos organizacionales. Identifica y crea nuevas oportunidades en beneficio de la institución.	X		
Conocimiento del entorno organizacional	Identifica las razones que motivan determinados comportamientos en los grupos de trabajo, los problemas de fondo de las unidades o procesos, oportunidades o fuerzas de poder que los afectan.	X		
Iniciativa	Se anticipa a las situaciones con una visión de largo plazo; actúa para crear oportunidades o evitar problemas que no son evidentes para los demás. Elabora planes de contingencia. Es promotor de ideas innovadoras.	X		
Trabajo en equipo	Crea un buen clima de trabajo y espíritu de cooperación. Resuelve los conflictos que se puedan producir dentro del equipo. Se considera que es un referente en el manejo de equipos de trabajo. Promueve el trabajo en equipo con otras áreas de la organización.	X		
Sujetarse al Catálogo de Competencias Conductuales:				

10.- <u>Requerimientos de Selección y Capacitación</u>																															
Conocimientos / Destrezas			Requerimiento de Selección	Requerimiento de Capacitación																											
<b>Liste los Conocimientos</b>																															
Relaciones Humanas			X	X																											
Planificación académica				X																											
Programación Neurolingüística				X																											
Psicología educativa y vocacional				X																											
Psicopedagogía				X																											
Psicología				X																											
Ley Orgánica de Educación Superior				X																											
Psicología educativa				X																											
<b>Liste la Instrucción Formal</b>																															
LOES, Programación Neurolingüística, Psiconometría del área educativa, Planes de guías de orientación profesional, Evaluación			X	X																											
<b>Liste el Contenido de la Experiencia</b>																															
Diagnóstico y evaluación psicológica, Aplicación de instrumentos de evaluación psicotécnica, Adaptación, Elaboración de test de evaluación			X	X																											
<b>Liste las Destrezas Técnicas</b>																															
Habilidad analítica (análisis de prioridad, criterio)			X																												
Pensamiento analítico			X																												
Planificación y gestión			X																												
Orientación / asesoramiento				X																											
Pensamiento conceptual			X																												
Monitoreo y control			X																												
Planificación y gestión				X																											
Percepción de sistemas y entorno			X	X																											
<b>Liste las Destrezas Conductuales</b>																															
Orientación de servicio			X	X																											
Construcción de relaciones			X	X																											
Conocimiento del entorno organizacional			X	X																											
Iniciativa			X	X																											
Trabajo en equipo				X																											
<b>11 Valoración del Puesto</b>																															
COMPETENCIAS				COMPLEJIDAD DEL PUESTO		RESPONSABILIDAD																									
Instrucción formal	Experiencia	Habilidades		Condiciones de trabajo	Toma de decisiones	Rol del puesto	Control de resultados																								
		Gestión	Comunicación																												
170	88	100	100	60	100	175	100																								
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20%; padding: 5px;">ELABORADO</td> <td style="width: 10%; text-align: center; padding: 5px;"><input type="checkbox"/></td> <td style="width: 20%;"></td> <td style="width: 20%;"></td> <td style="width: 20%;"></td> <td style="width: 20%;"></td> <td style="width: 20%;"></td> <td style="width: 20%;"></td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">REFORMADO</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;"><input type="checkbox"/></td> <td colspan="2" style="text-align: center; padding: 5px;">REVISADO POR:</td> <td colspan="4" style="text-align: center; padding: 5px;">APROBADO POR:</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="padding: 5px;">FECHA:</td> <td style="padding: 5px;">FECHA:</td> <td style="padding: 5px;">FECHA:</td> <td colspan="4" style="padding: 5px;">FECHA:</td> </tr> </table>								ELABORADO	<input type="checkbox"/>							REFORMADO	<input type="checkbox"/>	REVISADO POR:		APROBADO POR:				FECHA:		FECHA:	FECHA:	FECHA:			
ELABORADO	<input type="checkbox"/>																														
REFORMADO	<input type="checkbox"/>	REVISADO POR:		APROBADO POR:																											
FECHA:		FECHA:	FECHA:	FECHA:																											

**GRÁFICO 6:** Formulario de Levantamiento de Información, Descripción y Perfil del Puesto

Fuente: Desarrollo Humano, Instituto de Altos Estudios Nacionales

 <b>DESCRIPCIÓN Y PERFIL DE PUESTOS</b>				
<b>1. DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL PUESTO</b>		<b>4. RELACIONES INTERNAS Y EXTERNAS</b>	<b>5. INSTRUCCIÓN FORMAL REQUERIDA</b>	
<b>Código:</b>	1	<b>INTERFAZ</b>		
<b>Denominación:</b>	Psicólogo	Decanato General Académico, Dirección de Bienestar Estudiantil, Docentes y estudiantes, público en general.	<b>Nivel de Instrucción:</b>	
<b>Nivel:</b>	Profesional		Tercer Nivel	
<b>Unidad o Proceso:</b>	Dirección de Bienestar Estudiantil		<b>Título Requerido:</b>	SI
<b>Rol:</b>	Ejecución y coordinación de procesos		<b>Área de Conocimiento:</b>	LOES, Programación Neurolingüística, Psicometría del área educativa, Planes de guías.
<b>Grupo Ocupacional:</b>	Servidor Público 7			
<b>Ámbito:</b>	Nacional			
<b>2. MISIÓN</b>		<b>6. EXPERIENCIA LABORAL REQUERIDA</b>		
Desarrollar políticas con el objetivo de promover un estilo de convivencia y universidad cuyo fundamento es la integración en la diversidad.		<b>Tiempo de Experiencia:</b>	7 - 9 años	
		<b>Especificidad de la experiencia:</b>	Diagnóstico y evaluación psicológica, Aplicación de instrumentos de evaluación psicotécnica, Adaptación, Elaboración de test de evaluación psicológica, Relaciones Humanas	
<b>3. ACTIVIDADES ESENCIALES</b>		<b>7. CONOCIMIENTOS</b>	<b>8. DESTREZAS / HABILIDADES</b>	
Asistir de manera personalizada a estudiantes con capacidades especiales en su proceso de inclusión en la cotidianidad universitaria		Relaciones Humanas	Habilidad analítica (análisis de prioridad, criterio lógico, sentido común)	
Ejecuta estrategias en conjunto con el área académica con miras a promover la permanencia, egreso y graduación de las y los estudiantes		Planificación académica	Pensamiento analítico	
Asiste al sector académico con el objetivo de desarrollar proyectos conjuntos que contribuyan a mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje		Programación Neurolingüística	Planificación y gestión	
Brinda atención psicológica, psicopedagógica, orientación individual, grupal y asesoramiento vocacional a la población estudiantil que así lo requiera o solicite		Psicología educativa y vocacional	Orientación / asesoramiento	
Asesora a la Dirección de Bienestar Estudiantil en materia de fortalecimiento psicopedagógico de los estudiantes		Psicopedagogía	Pensamiento conceptual	
Ejecuta las estrategias de promoción de un ambiente de respeto a los derechos y a la integridad física, psicológica y sexual de las y los estudiantes, en un ambiente libre de		Psicología	Monitoreo y control	
Desarrolla programas de prevención y ayuda de los problemas sociales, de acuerdo a lo señalado en la LOES.		Ley Orgánica de Educación Superior	Planificación y gestión	
Desarrolla proyectos para el uso del tiempo libre, fortaleciendo la conciencia crítica y una experiencia de disfrute de calidades		Psicología educativa	Percepción de sistemas y entorno	

**GRÁFICO 7:** Formulario de Descripción y Perfil de Puestos

Fuente: Desarrollo Humano, Instituto de Altos Estudios Nacionales

<b>SENRES</b>	
<b>FORMULARIO DE VALORACIÓN DE PUESTOS</b>	
<b>IDENTIFICACIÓN GENERAL</b>	
<b>INSTITUCIÓN:</b> Instituto de Altos Estudios Nacionales	<b>UNIDAD O PROCESO:</b> Dirección de Bienestar Estudiantil
<b>PUESTO:</b> Psicólogo	<b>CÓDIGO:</b> 1
<b>PERFIL DE COMPETENCIAS DEL PUESTO</b>	
<b>1. COMPETENCIAS</b>	
<b>1.1 INSTRUCCIÓN FORMAL</b> Conjunto de conocimientos requeridos para el desempeño del puesto. Educación Básica <input type="checkbox"/> Bachiller <input type="checkbox"/> Técnico <input type="checkbox"/> Profesional - Tecnología <input type="checkbox"/> Profesional - 4 años <input type="checkbox"/> Profesional - 5 años <input type="checkbox"/> Profesional - 6 años o más <input checked="" type="checkbox"/> x Diplomado Superior <input type="checkbox"/> Especialista <input type="checkbox"/> Maestría o PHD <input type="checkbox"/>	<b>1.2 EXPERIENCIA</b> Aprecia el nivel de experiencia necesaria para el desarrollo eficiente de la misión, atribuciones y responsabilidades asignados al puesto. <b>NO PROFESIONALES</b> Servicios Hasta 1 año <input type="checkbox"/> Administrativo Hasta 1 año <input type="checkbox"/> Técnico 1 año <input type="checkbox"/> <b>PROFESIONALES</b> Ejecución de apoyo y tecnológico Hasta 2 años <input type="checkbox"/> Ejecución de procesos 3 - 4 años <input type="checkbox"/> Ejecución y supervisión de procesos 5 - 6 años <input type="checkbox"/> Ejecución y coordinación de procesos 7 - 9 años <input checked="" type="checkbox"/> x <b>DIRECTIVO</b> Dirección de unidad organizacional 10 años o más <input type="checkbox"/>
<b>1.3 HABILIDADES DE GESTION</b> Competencias que permiten integrar, armonizar y coordinar la gestión de los sistemas y procesos organizacionales sobre la base del nivel de aplicación de la planificación, organización, dirección y control. 1 2 3 4 5 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> x	<b>1.4 HABILIDADES DE COMUNICACION</b> Competencias que requiere el puesto y que son necesarias para disponer, transferir y administración de la información; manejo, motivación y desarrollo de equipos de trabajo, vinculándolos a los objetivos organizacionales. Valora persuasión, orientación d 1 2 3 4 5 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> x
<b>2. COMPLEJIDAD DEL PUESTO</b>	
<b>2.1. CONDICIONES DE TRABAJO</b> Analiza las condiciones ambientales y físicas que impliquen riesgos ocupacionales, al que esta sujeto el puesto de trabajo, considerando entre estos los ruidos de equipos, niveles de estrés y exposición a enfermedades. 1 2 3 4 5 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> x <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<b>2.2. TOMA DE DECISIONES</b> Es la capacidad de análisis de problemas y construcción de alternativas de solución que orienten a cumplir la misión y objetivos organizacionales. Valora conocimiento de la organización, innovación-creatividad y solución de problemas. 1 2 3 4 5 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> x
<b>3.- RESPONSABILIDAD</b>	
<b>3.1. ROL DEL PUESTO</b> Acciones de gestión asignadas a los puestos, en los distintos procesos o unidades organizacionales <b>NO PROFESIONALES</b> Servicios <input type="checkbox"/> Administrativo <input type="checkbox"/> Técnico <input type="checkbox"/> <b>PROFESIONALES</b> Ejecución de apoyo y Tecnológico <input type="checkbox"/> Ejecución de procesos <input type="checkbox"/> Ejecución y supervisión de procesos <input type="checkbox"/> Ejecución y coordinación de procesos <input checked="" type="checkbox"/> x <b>DIRECTIVO</b> Dirección de unidad organizacional <input type="checkbox"/>	<b>3.2. CONTROL DE RESULTADOS</b> Valora los niveles de contribución del puesto en la consecución de los productos y servicios de los procesos organizacionales. 1 2 3 4 5 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> x
<b>4.- RANGOS DE PONDERACION</b>	
Puntaje Total: <input type="text" value="893"/>	
Grupo Ocupacional: <input type="text" value="Servidor Público 7"/>	Puesto Institucional: <input type="text" value="Psicólogo"/>
Grado: <input type="text" value="Grado 13 Servidor Público 7"/>	
<b>6.- OBSERVACIONES</b>	
Fecha: <input type="text" value="martes, julio 23, 2013"/>	
Máxima Autoridad	
Responsable de la Unidad o Proceso	Responsable de Recursos Humanos

GRÁFICO 8: Formulario de Valoración de Puestos,

Fuente: Desarrollo Humano, Instituto de Altos Estudios Nacionales

De esta manera se puede observar lo señalado en el capítulo anterior, dando cuenta que los instrumentos técnicos del subsistema de ingreso y selección de personal son un claro reflejo de calificación a las características individuales de la persona sin que se relacione directamente al puesto con la entrega de bienes y/o servicios públicos requeridos por la institución y usuarios externos al cargo.

Es decir, los instrumentos de análisis, descripción, valoración y clasificación de puestos emitidos por el Ministerio de Relaciones Laborales no establecen el necesario puente con el Estatuto Organizacional de Gestión por Procesos de cada institución pública donde debería constar el portafolio de productos (bienes y/o servicios) que justifican la existencia de cada área institucional, y, por tanto, la estructura de puestos de la organización se convertiría en la plataforma para generar dichos productos.

Sin embargo, como no existen nexos entre los instrumentos de puestos y el referido Estatuto, los puestos terminan siendo descripciones y valoraciones de los perfiles o características individuales de los servidores públicos y no mecanismos para determinar sus competencias para desarrollar los productos de la organización.

Los instrumentos responden a un modelo de gestión de administrar al talento humano del servicio público como sujeto de la misma, como especialistas en actividades y la suma de características para ocupar una vacante, es decir el modelo de gestión planteado por Max Weber.

### **4.3 Formación y capacitación en el IAEN**

En el subsistema de formación y capacitación el Instituto de Altos Estudios Nacionales ha establecido su propio formato para detección de necesidades de capacitación como se puede observar en el cuadro siguiente, es similar al diseño del MRL y de igual manera responde al criterio del director o responsable de área.

De esta manera es importante notar, que aunque no se utilice los instrumentos técnicos proporcionados por el MRL la noción de formar y capacitar en función predominante al criterio del jefe se mantiene en la administración del talento humano en las entidades públicas ecuatorianas. Esto es así, debido a que el sistema de formación y capacitación se enfoca en necesidades de los servidores públicos detectadas por ellos mismos o por sus jefes, pero sin que se vea a ambas como la solución a problemas de la administración pública originados por deficiencias en la calidad de los bienes y servicios públicos o por demandas del país contenidas en los planes nacionales de desarrollo; el diagnóstico de la demandas externas por optimizar la calidad de los servicios públicos por parte de la ciudadanía y por exigencias de desarrollo del país son los justificativos para dar formación y capacitación en tanto éstas se convierten en medios para mejorar las competencias de los servidores públicos para responder a requerimientos específicos de la gestión pública.



#### **4.4 Evaluación del desempeño en el IAEN**

Por su parte en la evaluación del desempeño a los servidores públicos del IAEN sujetos a la normativa de la LOSEP, se la realiza en base a los formularios: MRL-EVAL-01 y EVAL-02 planteados por el MRL y analizados en el apartado anterior. El formulario MRL-EVAL-01 medido en base al criterio del jefe inmediato y el formulario EVAL-02 a ser llenado por el usuario externo concluyen ser el reflejo de la visión de Max Weber.

Por el derecho de confidencialidad no se ha revisado ningún formulario, más cómo se ha mencionado a lo largo de este capítulo la aplicabilidad de los instrumentos técnicos mantienen la visión del modelo weberiano, en razón que no vislumbran las necesidades de los usuarios o beneficiarios directos y que en tal virtud puedan incidir en la carrera del servidor público.

Nuevamente se resalta que se trata de una evaluación del desempeño realizada exclusivamente por los jefes, esto es, desde el lado del oferente de los servicios, sin tomar en cuenta la percepción de la ciudadanía a través de un sistema de medición de sus expectativas de demanda, tal como lo establece la nueva gestión pública y como se aspiraría en un enfoque de gestión pública por resultados.

#### **4.5 Percepción sobre meritocracia en el personal administrativo del IAEN**

El personal que conforma el Instituto de Altos Estudios Nacionales está regido por diversas normas legales de la siguiente manera:



<b>Número de Personal</b>		<b>Norma Regente</b>
59	DOCENTES	Ley Orgánica de Educación Superior LOES
130	ADMINISTRATIVOS	Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP Incluidos contratos, nombramientos permanentes y nombramientos provisionales.
6	SERVICIOS	CÓDIGO DEL TRABAJO

**TABLA 2:** Personal del Instituto de Altos Estudios Nacionales  
Fuente: Desarrollo Humano IAEN, (24 De Julio 2013), Elaboración propia

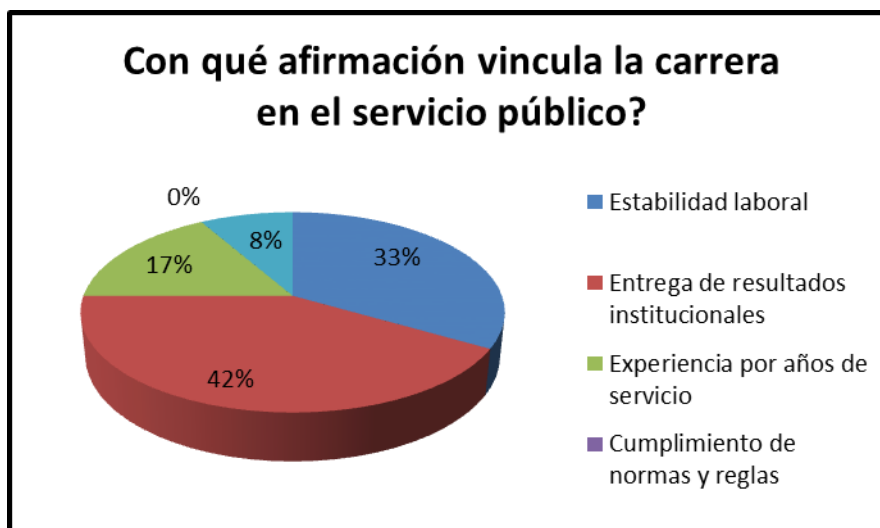
Por lo antepuesto, para conocer la percepción acerca de meritocracia en la carrera del servicio público se entrevistó entre los días 23 y 24 de julio de 2013 a los encargados del área de Desarrollo Humano (Directora y Analista de Desarrollo Humano), lamentablemente no se concedieron más entrevistas aduciendo lo limitado de personal en el área, y se aplicó una encuesta en línea a las personas que laboran en el área administrativa regido por la norma de LOSEP, incluidas todas las modalidades de vinculación, es decir: contratos, nombramientos permanentes y nombramientos provisionales, considerado de esta manera por el director de tesis y los responsables del área de talento humano en el IAEN, tomando en cuenta que la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) y el Código Del Trabajo no son objeto de análisis en este trabajo, y la carrera del servicio público es exclusiva de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) (véase anexo 5).

En cuanto a la apreciación del personal del área de Desarrollo Humano, la meritocracia se vincula al buen desempeño de un servidor público que seleccionado en el cumplimiento de requisitos debería ofrecer un servicio de calidad al usuario directo, así como cumplir adecuadamente los objetivos y

metas planteadas para el puesto y el área. Los entrevistados establecen a la meritocracia como medio para forjar una carrera en el servicio público, en donde las servidoras y servidores públicos, contando con formación académica, sean capaces también de responder con eficiencia (productividad) y eficacia (calidad) a los retos que se plantean a diario las entidades del Estado (véase anexo 6).

Por su parte, al aplicar la encuesta al personal administrativo del IAEN (130 personas), los resultados obtenidos reflejan que el 50% de las personas que respondieron la encuesta definen a la meritocracia como suma de títulos académicos y el otro 50% la define como consecución de metas y objetivos. La mayoría de los encuestados cree que la meritocracia fomenta la discriminación pero también afirma que la práctica de este principio busca mejorar el servicio público.

En lo referente a la carrera en el servicio público la mayoría lo vincula con el hecho de entregar resultados institucionales, más es importante señalar que hay un gran número de personas que entiende a la carrera en el servicio público con la estabilidad laboral que un nombramiento permanente propicia, reflejado en el siguiente gráfico:



**GRÁFICO 10:** Respuestas a la Pregunta 4 del cuestionario “Meritocracia en el Servicio Público”

Fuente: Encuesta aplicada a través del enlace: <https://docs.google.com/forms/d/133dj-Btrljeklntaou9mfdqxhvlhgjsd9g9b4w78te/viewform> entre el 23 y 27 de julio 2013. Elaboración Propia.

A su vez, del personal encuestado casi el 50% afirma haberse capacitado y de ellos la mayoría lo hizo en temas relacionados a los problemas recurrentes en su lugar de trabajo. La mayor parte ha sido sujeto de evaluación del desempeño, sin embargo predomina el descontento tanto de los resultados como de la forma en que perciben el sistema de administración del talento humano (véase anexo 6).

De todas maneras, el 75% de los encuestados asumen que las cosas no mejorarían sin la meritocracia.

#### **4.6 Consideraciones generales**

Como se ha venido mencionando a lo largo de este trabajo se observa poca correspondencia del significado que tiene la meritocracia en la nueva gestión pública y/o gestión por resultados con el establecimiento de instrumentos

técnicos que permiten llevar a cabo las actividades de administrar el talento humano en el sector público.

Se observa como el modelo weberiano se mantiene arraigado en la mente de los servidores públicos, en las normas y en los instrumentos operativos dentro de la administración pública ecuatoriana, y, como ilustración de esta realidad, se ejemplifica el IAEN que reproduce la cultura organizacional burocrática desarrollada por Max Weber.

## Capítulo V

### 5. Conclusiones

A lo largo de esta investigación se han hecho evidentes varios resultados los que serán recogidos en este capítulo y que se presentan a modo de reflexión enumerados a continuación.

1.- En primer lugar, la administración pública ecuatoriana aún evidencia un modelo de organización burocrático o weberiano; aunque el gobierno actual ha querido incorporar algunas herramientas planteadas por la nueva gestión pública y/o gestión pública por resultados, también es cierto que el marco jurídico<sup>32</sup> exige de cambios a fin de reflejar un rompimiento entre la gestión burocrática y un servicio público eficiente y de calidad que satisfaga las demandas reales de los ciudadanos y la sociedad, planteado desde las nociones de la nueva gestión pública.

A manera de recomendación es importante notar que la estructura organizacional de las instituciones públicas supere el hecho de armarse con una visión intrínseca, sus esfuerzos deben fijarse en armar una estructura que responda a los problemas del Estado y de la población objetivo de sus bienes y servicios públicos.

2.- La segunda conclusión, se refiere a la institucionalización de un sistema del mérito en la gestión del talento humano en el servicio público, tomando en cuenta que, en nuestro país, la administración del desarrollo institucional y la

---

<sup>32</sup> Conjunto de disposiciones, leyes, reglamentos y acuerdos a los que debe apegarse una dependencia o entidad en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas. <http://www.definicion.org/marco-juridico> (02/12/2013)

gestión del talento humano se gestionan de forma separada en cuanto al mejoramiento de la eficiencia en la administración pública, lo que hace más complicado la implementación de un modelo gestión que utilice al mérito como valor transversal en la administración del talento humano del sector público ecuatoriano.

Es recomendable fusionar, o, cuando menos, normar la estrecha coordinación que debe darse entre el desarrollo institucional y la gestión del talento humano, lo cual comporta consagrar una relación directa entre la Secretaría Nacional de la Administración Pública (responsable de desarrollo institucional) y el Viceministerio del Servicio Público (con competencia en gestión del talento humano y remuneraciones) con miras a que exista interrelación entre las políticas de ambos ámbitos de acción en procura de optimizar los procesos y resultados de la gestión del servicio público.

3.- Una tercera conclusión se refiere a responder la pregunta planteada en el título de este trabajo de investigación, «Meritocracia: ¿fin o medio de la carrera del servicio público?». Actualmente la meritocracia se ha reducido a ser el fin de la carrera administrativa, por lo que el servidor público acumula títulos y certificados con el objetivo de mantener su estabilidad y continuidad en la carrera del servicio público, cuando el mérito no puede ser disminuido a una carrera de títulos y, por tanto, la educación continua y la formación que son generadoras de meritocracia de los servidores públicos, debe ser el medio que le dote de conocimientos, métodos, técnicas y herramientas que lo habiliten para ofrecer servicios públicos con la calidad esperada por la ciudadanía, como único camino posible para enfrentar los desafíos de una sociedad, de un mercado, y de

una economía globalizada y cada vez más competitiva a niveles nacional, regional y mundial.

El mérito de las servidoras y servidores públicos no puede reflejarse solo en estudios y capacitación técnica, sino también en la resolución de conflictos, en el cumplimiento de metas y objetivos, en ciernes de resultados que contribuyan a mejorar el desempeño del área y de la institución pública con el principal fin de mejorar los servicios públicos que se ofrecen a la sociedad.

4.- Finalmente, el diseño y ejecución de instrumentos técnicos aplicados en la administración del talento humano conservan la noción weberiana, y, más que buscar armar una gestión pública ajustada al modelo burocrático (que asimila el mérito a la acumulación de conocimientos), lo que las autoridades gubernamentales plantean en sus discursos es contar con un servicio público vinculado a la entrega eficiente y oportuna de resultados (bienes y servicios públicos) de calidad que demanda la población ecuatoriana, donde el mérito pasa a impactar a la ciudadanía y en general a la sociedad con resultados verificables y medibles que transformen su calidad de vida.

El mérito de la servidora y servidor públicos no debe limitarse al subsistema de selección de personal, sino que debe trascender a los demás subsistemas de administración del talento humano (sistema de puestos, capacitación y formación, evaluaciones), buscando que, en conjunto, la gestión del talento humano se alinee a la concreción de los resultados esperados por la ciudadanía.

La ciudadanía lo que exige del servicio público son resultados que satisfagan sus necesidades, por lo que a la meritocracia desde la visión weberiana entendida como «saberes profesionales» se debe agregar la noción del mérito anclado en la

consecución de los resultados buscados por la sociedad, para de verdad tener una administración pública que cumpla con su finalidad de ser un servicio para la colectividad.

La tesis quiere ser un trabajo que empiece a desbrozar el proceso de esclarecer y diferenciar entre el mérito ajustado al modelo burocrático que todavía sobrevive con fuerza en la normativa del servicio público, y el mérito enmarcado en la visión de la nueva gestión pública que exige de servidores públicos no sólo dotados de amplios y técnicos conocimientos, sino, sobre todo, con competencias para optimizar los servicios públicos, a fin de que de manera dinámica y constante respondan a las expectativas de demanda ciudadana.

En definitiva, se trata de dar un salto del modelo burocrático que tiende a ver a los servicios públicos como productos con características que se diseñan y determinan al interior del sector público, para cuyo propósito el mérito profesional no puede ser más que la acumulación de conocimientos que se requieren para ser unos expertos en generar productos públicos con las calidades definidas «in home<sup>33</sup>» porque el ciudadano es mirado como un administrado, a un sistema de gestión pública por resultados donde el mérito sólo cobra direccionalidad y sentido si ha servido para dotar a los servidores públicos de medios para cumplir con productos públicos cuyas calidades se establecen y se ajustan a las demandas ciudadanas, toda vez que la ciudadanía son los actores principales de una administración pública que no tiene otra opción que democratizarse para responder a las exigencias que impone la realidad.

---

<sup>33</sup> Expresión que en el contexto de este trabajo quiere decir: dentro de casa



## Bibliografía

- ÁLVAREZ COLLAZOS, Augusto. (2009). *La historia del sistema de mérito y la Aplicación de la Carrera Administrativa en Colombia*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública ESAP.
- ARELLANO, David. (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados para América Latina*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE.
- ARELLANO, David, & CABRERO, Enrique. (2005). «La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización:¿son argumentos antiliberales?» *En Gestión y Política Pública, volumen XIV, Corporación Internacional para el Desarrollo Educativo CIDE*.
- AUDELO CRUZ, Jorge. M. (2004). *¿Qué es el Clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vía de consolidación democrática*. Hermosillo, México: Estudios Sociales, Universidad de Sonora ISSN.
- BARZELAY, Michael. (1998). *Atravesando la Burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BARZELAY, Michael. (2003). *La nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: FCE.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1996). «De la administración pública burocrática a la gerencial». *En Documentos Debate : Estado, Administración Pública y Sociedad. No. 2. Revista del Servicio Público CLAD*.
- BRESSER Pereira, Luiz Carlos (2001). «La reforma de la nueva administración pública: en la agenda de América Latina. No obstante...». Ponencia presentada en la conferencia sobre “Evaluación de la nueva administración pública en el mundo”. Río de Janeiro.
- CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). «Una nueva gestión pública para América Latina». Consejo Científico CLAD.
- COSTA, Pablo. (septiembre de 2010). *El Servicio Civil en Ecuador: Innovación y Reforma de la Burocracia en el período 2003 - 2008*. Tesis de Maestría. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador.
- DE SOUZA SILVA, José. (2001). ¿Una época de cambios o un cambio de época? Elementos de referencia para interpretar las contradicciones del momento actual. *Publicación mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas; Quito, Boletín ICCI No.25*.
- ECUADOR, Constitución de la República. (1998), Quito, Ecuador.
- ECUADOR, Constitución de la República. (2008), Quito, Ecuador.
- GARCÍA SANCHEZ, Isabel María. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Universidad de Salamanca.
- GUERRERO OROZCO, Omar. (2004). *Los Gerentes Públicos Pintados por Sí Mismos*. México: Publicado en Convergencia. No.36, Universidad Nacional Autónoma de México UAEM, México.

INM. (mayo de 2011). Decreto de Creación, Instituto Nacional de la Meritocracia No. 737, publicado en Registro Oficial No. 441, del 5 de mayo de 2011.

LOSCCA. (2005). Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Quito, Ecuador.

MARCHÁN, Carlos. & OVIEDO, Marco (2011). *Modelo de Organización y Gestión por Procesos en la Administración Pública del Ecuador (Colección Nuevo Estado: Gobierno por Resultados, No.3)*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN.

MARCHÁN, Carlos. (Octubre de 2010). «El desafío y la reacción a crear un Estado para el desarrollo: El caso de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP)». Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN.

WEBER, Max. (1964). *Economía y Sociedad, esbozo de sociología comprensiva*. México: segunda edición, Fondo de Cultura Económica.

## **Páginas web**

Genghis Khan. (04 de 06 de 2013). Obtenido de <http://www.genghiskhan.es/>

Ministerio de Relaciones Laborales. (10 de octubre de 2012). Obtenido de <http://www.relacioneslaborales.gob.ec/el-ministerio/valores-mision-vision>

Secretaría Nacional de Administración Pública: (12 de abril de 2013) <http://www.administracionpublica.gob.ec/la-secretaria/>,

Instituto de Altos Estudios Nacionales. (23 de julio de 2013). Obtenido de [www.iaen.edu.ec](http://www.iaen.edu.ec)

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

[http://www.clad.org/siare\\_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/4-2Discusionysoluciondeambiguedades.html](http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/4-2Discusionysoluciondeambiguedades.html)

(21 de noviembre de 2013)

<http://www.bancomundial.org/temas/globalizacion/cuestiones1.htm> (21 de noviembre de 2013)

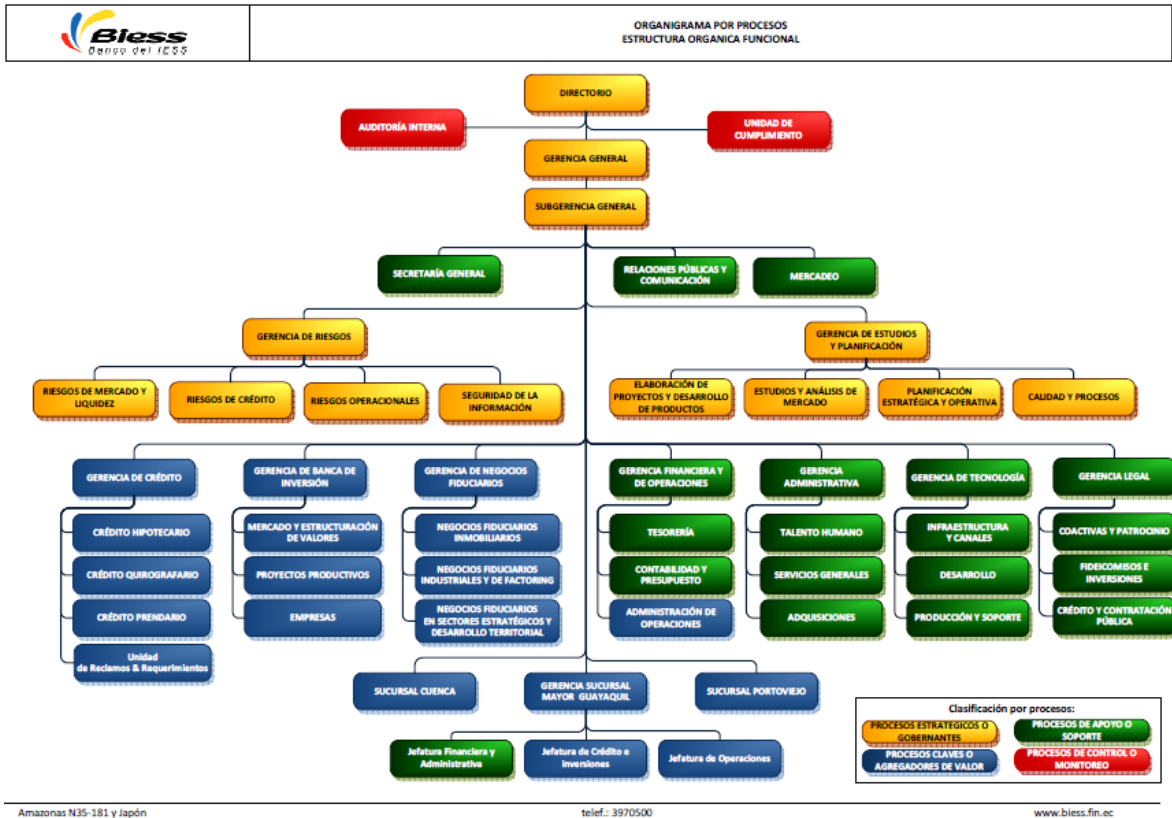
<http://www.slideshare.net/monicamendivil/el-estado-ideal> (22 de noviembre de 2013)

<http://www.biografiasyvidas.com/biografia/c/confucio.htm> (22 de noviembre de 2013)

<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/se-implementara-sistema-de-meritocracia-para-trabajar-en-el-sector-publico-476472.html> (23 de noviembre de 2013)

Anexos  
Anexo 1

**ORGANIGRAMA POR PROCESOS  
ESTRUCTURA ORGÁNICA FUNCIONAL**



FUENTE: <http://www.biass.fin.ec/files/ley-transparencia/Estructura-organica/ESTRUCTURAORGANICAFUNCIONAL.pdf>; 02/04/2013

«RESOLUCIÓN No. DSRI- 028-2008

EL DIRECTORIO

DEL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS

Considerando:

Que mediante Ley No. 41, publicada en el Registro Oficial No. 206 de 02 de diciembre de 1997, se creó al Servicio de Rentas Internas como una entidad técnica y autónoma, con personería jurídica, de derecho público, patrimonio y fondos propios, jurisdicción nacional y sede principal en la ciudad de Quito;

Que, el artículo 9 de la Ley 41, establece que el Reglamento Orgánico Funcional contendrá la estructura orgánica del Servicio de Rentas Internas, la misma que estará integrada por las unidades administrativas que fueren necesarias para el cumplimiento de sus fines;

Que, el Directorio del Servicio de Rentas Internas, con Resolución No DSRI-021-2006 del 6de noviembre de 2006, publicada en el Registro Oficial No 409 de 1 de diciembre de 2006, aprobó el Texto Sustitutivo del Reglamento Orgánico Funcional;

Que, el Directorio del Servicio de Rentas Internas mediante Resolución No DSRI-012-2008, publicadas en el Suplemento del Registro Oficial No. 389 de 25 de julio del 2008, reformó el Texto Sustitutivo del Reglamento Orgánico Funcional;

Que, la estructura organizacional, los modelos de relación de la administración tributaria central con otras instituciones recaudatorias y la adaptación al entorno, que le permitan responder rápida y acertadamente a los cambios, son elementos fundamentales para la gestión, así como para la eficiencia, eficacia y efectividad de la administración tributaria;

En uso de sus facultades legales,

Resuelve:

**Reformar el Reglamento Orgánico Funcional Codificado del Servicio de Rentas Internas.**



Art. 1.- Sustitúyase el artículo 2 por el siguiente:»

FUENTE:<http://www.sri.gob.ec/web/guest/estructura-organica-funcional-objetivos-y-metas;>  
02/04/2013

**Resolución No. 038-DN-DINARDAP-2011**

**EL DIRECTOR NACIONAL DE REGISTRO DE DATOS PUBLICOS**

**CONSIDERANDO:**

**Que**, el artículo 18 en su numeral segundo establece que es derecho de todas las personas el libre acceso a la información generada en entidades públicas o privadas que manejen fondos públicos o realicen funciones públicas;

**Que**, el artículo 66 de la misma norma constitucional en su numeral vigésimo quinto, establece el derecho de las personas a acceder a servicios públicos de calidad, para lo cual se requiere una debida estructuración institucional, que garantice los derechos de las personas y contribuya a brindar servicios de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato;

**Que**, la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, se expidió el 24 de marzo del 2010 y fue publicada en el Registro Oficial No. 162 del 31 de marzo del 2011;

**Que**, es necesario generar la estructura organizacional de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, alineada con la naturaleza y especialización de la misión consagrada en la Ley del SINARDAP, la misma que contempla principios de diseño organizacional y de gestión institucional que deben traducirse en una organización efectiva que responda a las demandas de los diferentes sectores a través de un nuevo modelo de gestión;

**Que**, mediante Oficio No. SENPLADES-SGDE-2011-0024 de 28 de enero de 2011, la Antropóloga Ana María Larrea, Subsecretaria General de Democratización del Estado, concluye que, a fin de que la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos pueda dar cumplimiento a la Disposición Transitoria Tercera de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, la SENPLADES emite *informe favorable provisional* a la matriz de competencia y modelo de gestión de la DINARDAP;

**Que**, con Oficio No. MRL-FI-2011-0002185 del 9 de febrero de 2011, el Abogado Juan Fernando Salazar, Viceministro del Servicio Público, indica que el Ministerio de Relaciones Laborales, analizó las competencias, facultades, productos, servicios, atribuciones y responsabilidades determinadas en el Proyecto de Estatuto Orgánico por Procesos de la DINARDAP y que el proyecto cumple con los requisitos y componentes establecidos en la Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos, publicada en el Registro Oficial No. 251, del 17 de abril de 2006;

**Que**, en el mismo documento mencionado en el Considerando anterior, el abogado Juan Fernando Salazar Viceministro del Servicio Público remite "el Proyecto de Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la DINARDAP, proyecto de resolución de incorporación de un puesto en la escala de remuneraciones del nivel jerárquico superior, y plantilla de creación de puestos", para que de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 132 de la Ley Orgánica del Servicio Público, publicada en el Registro Oficial No. 294 de 6 de

Página 1 de 37

octubre de 2010, el señor Ministro de Finanzas, emita el dictamen presupuestario correspondiente;

**Que**, mediante Oficio No. MF-SP-DPPR-2011-0774 de 25 de marzo de 2011 el economista Patricio Rivera Yáñez, Ministro de Finanzas, indica "que el estudio efectuado por el Ministerio de Relaciones Laborales, tiene como base la aplicación del Decreto Ejecutivo No. 195 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 111 de 19 de enero de 2010, con el cual se emitieron los lineamientos estructurales para organizar las unidades administrativas en los niveles de dirección, asesoría, apoyo y operativo de los Ministerios Coordinadores, Ministerios Sectoriales, Secretarías e Instituciones Nacionales pertenecientes a la Función Ejecutiva con lo que cabe continuar con el análisis que corresponde a esta Secretaría de estado, ..."

**Que**, mediante el Oficio mencionado en el considerando anterior, el economista Patricio Rivera Yáñez, Ministro de Finanzas, emite Dictamen Presupuestario Favorable para la expedición del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, el mismo que entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial y se financiará con los recursos asignados a su presupuesto institucional;

**Que**, con Oficio No. MRL-FI-2011-0005920 de 15 de abril de 2011, el Abogado Juan Fernando Salazar, Viceministro del Servicio Público, emite Dictamen Favorable al Proyecto de Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos -DINARDAP, por cuanto este Ministerio determina que este cumple con los requerimientos establecidos en la Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos;

**Que** el artículo 31 numeral 1 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos señala entre otras, las siguientes atribuciones y facultades de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos: "*Presidir el Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, cumpliendo y haciendo cumplir sus finalidades y objetivos*"; "*Dictar las resoluciones y normas necesarias para la organización y funcionamiento del sistema*"; "*Promover, dictar y ejecutar a través de los diferentes registros, las políticas públicas a las que se refiere esta Ley, así como normas generales para el seguimiento y control de las mismas*"; y, "*Vigilar y controlar la correcta administración de la actividad registral*"; y,

**Que** mediante Acuerdo Ministerial No. 126 de 28 de febrero de 2011 el Ministro de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información designó al doctor Williams Eduardo Saud Reich como Director Nacional de Registro de Datos Públicos.

En ejercicio de las facultades y atribuciones conferidas en la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos,



**Resuelve:**

Expedir el presente **ESTATUTO ORGANICO FUNCIONAL DE GESTION POR PROCESOS DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REGISTRO DE DATOS PÚBLICOS.**

Página 2 de 37

Amazonas N33-279 e Inglaterra, Teléfonos: (593-2) 226 50 25, 226 50 05, e mail:  
info.dinardap@dinardap.gob.ec, Quito - Ecuador

## Anexo 2: Instrumentos técnicos para la creación de puestos públicos

 <small>GOBIERNO NACIONAL DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR</small>	 <b>Ministerio de Relaciones Laborales</b>	Quito – Ecuador Av. República de El Salvador y Suiza N.34183 Clemente Ponce y Piedrahita 023814000
<b>FORMULARIO DE ANÁLISIS OCUPACIONAL</b>		
<small>Formulario Nº CLAS-P-04</small>		
<b>A. IDENTIFICACION GENERAL:</b>		
<b>INSTITUCIÓN :</b>		
<b>UNIDAD ADMINISTRATIVA:</b>		
<b>DENOMINACIÓN PUESTO:</b>		
<b>APELLIDOS Y NOMBRES:</b>		
<b>LUGAR DE TRABAJO:</b>		
<b>B. MISIÓN DEL PUESTO:</b> Descripción breve de la razón de ser del puesto que desempeña:		
<b>C.- ACTIVIDADES ESENCIALES DEL PUESTO:</b> (Si es necesario, incluya más filas)		
<b>F. INSTRUCCIÓN FORMAL:</b> Describa el nivel de instrucción formal que actualmente acredita o último año aprobado:		
	<b>TÍTULO</b>	
Educación Básica		
Bachiller		
Técnico - Tecnológico Superior		
Tercer Nivel		
Diplomado Superior		
Especialista		
Maestría o PHD		
<b>H. DECLARACIÓN DE LA O EL SERVIDOR</b>		
Declaro, expresamente, que lo consignado en este formulario es verdadero; que no he ocultado información alguna referente a las actividades, responsabilidades y atribuciones que ejerzo en mi puesto; y me responsabilizo por lo detallado en este documento:		
..... FIRMA DE LA O EL SERVIDOR	..... FECHA	
<b>I. INFORMACIÓN DEL SUPERIOR INMEDIATO</b>		
<b>1. Rol que cumple</b>	<b>2. Supervisa a otros puestos:</b>	
<b>NO PROFESIONAL</b> Administrativo <input type="checkbox"/> Técnico <input type="checkbox"/>  <b>PROFESIONAL</b> Ejecución de procesos de apoyo institucional <input type="checkbox"/> Ejecución de procesos <input type="checkbox"/> Ejecución y supervisión de procesos institucional <input type="checkbox"/> Ejecución y coordinación de procesos institucional <input type="checkbox"/>	Profesionales <input type="checkbox"/> Administrativos <input type="checkbox"/> Servicios <input type="checkbox"/>  No supervisa <input type="checkbox"/>  Si supervisa, indicar el número de puestos: _____	
<b>3. Declaración de Validación:</b>		
Lo declarado por el Servidor es lo correcto, con las consiguientes excepciones, si no los hay escriba "Ninguno"		
..... Nombre del Jefe Inmediato / Firma	..... Denominación del Cargo	..... Fecha

J. INFORME DE LA UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN DEL TALENTO HUMANO									
1.- Determine cual es el rol propuesto									
<p><b>NO PROFESIONAL</b></p> <p>Administrativo <input style="width: 20px; height: 15px;" type="checkbox"/></p> <p>Técnico <input style="width: 20px; height: 15px;" type="checkbox"/></p> <p><b>PROFESIONAL</b></p> <p>Ejecución de procesos de apoyo institucional <input style="width: 20px; height: 15px;" type="checkbox"/></p> <p>Ejecución de procesos <input style="width: 20px; height: 15px;" type="checkbox"/></p> <p>Ejecución y supervisión de procesos institucional <input style="width: 20px; height: 15px;" type="checkbox"/></p> <p>Ejecución y coordinación de procesos institucionales <input style="width: 20px; height: 15px;" type="checkbox"/></p>									
2.- Otros datos del servidor (marque con una "x" cuando corresponda)									
<p>2.1. El Servidor reúne los requisitos mínimos para el puesto:</p> <p>Si <input style="width: 30px; height: 15px;" type="checkbox"/></p> <p>No <input style="width: 30px; height: 15px;" type="checkbox"/></p>									
<p>2.3. Tiempo de servicio en la Institución:</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="text-align: center; border: none;"><b>Años</b></td> <td style="text-align: center; border: none;"><b>Meses</b></td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 15px;"></td> <td style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 15px;"></td> </tr> </table> <p>2.4. Tiempo de servicio en el último puesto:</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="text-align: center; border: none;"><b>Años</b></td> <td style="text-align: center; border: none;"><b>Meses</b></td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 15px;"></td> <td style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 15px;"></td> </tr> </table>	<b>Años</b>	<b>Meses</b>			<b>Años</b>	<b>Meses</b>			<p>2.5. Puestos desempeñados en la Institución:</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
<b>Años</b>	<b>Meses</b>								
<b>Años</b>	<b>Meses</b>								
3.- Informe: Realizado el análisis de las actividades asignadas al puesto y el perfil de competencias disponible del servidor y sobre la base de lo previsto en el Manual de Clasificación de Puestos Institucional se procede a emitir un informe previo para:									
<p>Revisar <input style="width: 30px; height: 15px;" type="checkbox"/> No Revisar <input style="width: 30px; height: 15px;" type="checkbox"/> la clasificación del puesto</p> <p>De: _____ A: _____</p> <p>_____</p> <p style="display: flex; justify-content: space-between;"><span><b>Analista responsable</b></span><span><b>Lugar y fecha</b></span><span><b>Responsable de la UATH</b></span></p>									

2/2





**LEVANTAMIENTO DE INFORMACION  
DESCRIPCIÓN Y PERFIL DEL PUESTO**

**5. Conocimientos Requeridos:**

Actividades esenciales	Conocimientos

**6. Instrucción Formal Requerida:**

Nivel de Instrucción Formal	Especifique el número de años de estudio o los diplomas / títulos requeridos	Indique el área de conocimientos formales (ejemplo, administración, economía, etc.).

**7. Experiencia Laboral Requerida:**

Dimensiones de Experiencia	Detalle
Tiempo de experiencia	
Especificidad de la experiencia	
Contenido de la experiencia	

**8. Destrezas Técnicas (específicas) Requeridas:**

Destrezas	Definición	Relevancia		
		Alta	Media	Baja

Sujetarse al Catálogo de Competencias Técnicas:



**LEVANTAMIENTO DE INFORMACION  
DESCRIPCIÓN Y PERFIL DEL PUESTO**

**11. Valoración del Puesto**

COMPETENCIAS				COMPLEJIDAD DEL PUESTO		RESPONSABILIDAD	
Instrucción formal	Experiencia	Habilidades		Condiciones de trabajo	Toma de decisiones	Rol del puesto	Control de resultados
		Gestión	Comunicación				
ELABORADO	<input type="checkbox"/>	REVISADO POR				APROBADO POR	
REFORMADO	<input type="checkbox"/>						
FECHA:		FECHA:		FECHA:		FECHA:	



## FORMULARIO DE VALORACION DE PUESTOS

### IDENTIFICACIÓN GENERAL

INSTITUCIÓN:		UNIDAD O PROCESO:	
PUESTO:		CÓDIGO:	

### PERFIL DE COMPETENCIAS DEL PUESTO

#### 1. COMPETENCIAS

##### 1.1 INSTRUCCIÓN FORMAL

Educación Básica	
Bachiller	
Técnico	
Profesional - Tecnología	
Profesional - 4 años	
Profesional - 5 años	x
Profesional - 6 años o más	
Diplomado Superior	
Especialista	
Maestría o PHD	

##### 1.2 EXPERIENCIA

<b>NO PROFESIONALES</b>		
Servicios	Hasta 1 año	
Administrativo	Hasta 1 año	
Técnico	1 año	
<b>PROFESIONALES</b>		
Ejecución de apoyo y tecnológico	Hasta 2 años	
Ejecución de procesos	3 - 4 años	x
Ejecución y supervisión de procesos	5 - 6 años	
Ejecución y coordinación de procesos	7 - 9 años	
<b>DIRECTIVO</b>		
Dirección de unidad organizacional	10 años o más	

##### 1.3 HABILIDADES DE GESTIÓN

1	2	3	4	5
		x		

##### 1.4 HABILIDADES DE COMUNICACIÓN

1	2	3	4	5
				x

#### 2. COMPLEJIDAD DEL PUESTO

##### 2.1. CONDICIONES DE TRABAJO

1	2	3	4	5
		x		

##### 2.2. TOMA DE DECISIONES

1	2	3	4	5
				x

#### 3.- RESPONSABILIDAD

##### 3.1. ROL DEL PUESTO

<b>NO PROFESIONALES</b>		
Servicios		
Administrativo		
Técnico		
<b>PROFESIONALES</b>		
Ejecución de apoyo y Tecnológico		
Ejecución de procesos	x	
Ejecución y supervisión de procesos		
Ejecución y coordinación de procesos		
<b>DIRECTIVO</b>		
Dirección de unidad organizacional		

##### 3.2. CONTROL DE RESULTADOS

1	2	3	4	5
			x	

#### 4.- VALORACION TOTAL DEL PUESTO

Puntaje Total:

#### 5.- CLASIFICACION DEL PUESTO

Grupo Ocupacional:  Puesto Institucional:

#### 6.- FIRMAS DE RESPONSABILIDAD

Fecha:

Firma: \_\_\_\_\_

Nombre: \_\_\_\_\_

Máxima Autoridad

Firma: \_\_\_\_\_

Nombre: \_\_\_\_\_

Responsable de la Unidad o Proceso

Firma: \_\_\_\_\_

Nombre: \_\_\_\_\_

Responsable de Recursos Humanos











¿ A más del cumplimiento de la totalidad de metas y objetivos se adelantó y cumplió con objetivos y metas previstas para el siguiente periodo de evaluación ?			APLICA EL + 4 %	% DE AUMENTO	
				0	
<b>Total Actividades Esenciales:</b>				<b>0%</b>	
<b>CONOCIMIENTOS</b>	<b># Conocimientos:</b>	<b>0</b>	<b>Factor: 8%</b>	<b>Nivel de Conocimiento</b>	
<b>Total Conocimientos:</b>				<b>0%</b>	
<b>COMPETENCIAS TÉCNICAS DEL PUESTO</b>					
		<b># Competencias:</b>	<b>0</b>	<b>Factor: 8%</b>	
<b>DESTREZAS</b>	<b>Relevancia</b>	<b>Comportamiento Observable</b>		<b>Nivel de Desarrollo</b>	

<b>Total Competencias Técnicas del Puesto :</b>			<b>0%</b>
<b>COMPETENCIAS UNIVERSALES # Competencias: 0 Factor: 8%</b>			
<b>ESTOS CAMPOS DEBEN SER LLENADOS OBLIGATORIAMENTE :</b>			
<b>DESTREZA</b>	<b>Relevancia</b>	<b>Comportamiento Observable</b>	<b>Frecuencia de Aplicación</b>
APRENDIZAJE CONTINUO			
CONOCIMIENTOS DEL ENTORNO ORGANIZACIONAL			
RELACIONES HUMANAS			
ACTITUD AL CAMBIO			
ORIENTACIÓN A LOS RESULTADOS			
ORIENTACIÓN DE SERVICIO			
<b>Total Competencias Universales:</b>			<b>0%</b>
<b>TRABAJO EN EQUIPO, INICIATIVA Y LIDERAZGO Factor: 16%</b>			
<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>RELEVANCIA</b>	<b>COMPORTAMIENTO OBSERVABLE</b>	<b>Frecuencia de Aplicación</b>
TRABAJO EN EQUIPO			

INICIATIVA				
LLENAR EL CAMPO DE LIDERAZGO, SOLO PARA QUIENES TENGAN SERVIDORES SUBORDINADOS BAJO SU RESPONSABILIDAD DE GESTIÓN.				
LIDERAZGO				
<b>Total Trabajo en Equipo, Iniciativa y Liderazgo:</b>			<b>0%</b>	
OBSERVACIONES DEL JEFE INMEDIATO (EN CASO DE QUE LAS TENGA):				
QUEJAS DEL CIUDADANO (PARA USO DE LAS UARHS) INFORMACIÓN PROVENIENTE DEL FORMULARIO EVAL-02				
Nombre de la persona que realiza la queja	DESCRIPCIÓN	No. DE FORMULARIO	APLICA DESCUENTO A LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	% DE REDUCCIÓN
TOTAL:				0
<b>RESULTADO DE LA EVALUACIÓN</b>				
FACTORES DE EVALUACIÓN			CALIFICACIÓN ALCANZADA (%)	
Indicadores de Gestión del puesto			0.0	
Conocimientos			0.0	
Competencias técnicas del puesto			0.0	
Competencias Universales			0.0	
Trabajo en equipo, Iniciativa y Liderazgo			0.0	
Evaluación del ciudadano (-)			0.0	
<b>PROCESO INCORRECTO</b>				
<b>PROCESO INCORRECTO</b>				
FUNCIONARIO (A) EVALUADOR (A)				
Fecha (dd/mm/aaaa):				
CERTIFICO: Que he evaluado al (a) (x) servidor (x) acorde al procedimiento de la norma de Evaluación del Desempeño.				
<hr style="width: 20%; margin: auto;"/> <b>FIRMA</b> Evaluador o jefe inmediato				

FORMULARIO EVAL-02 N° 0950400

Evaluación del desempeño, trámites o servicios de los Servidores Públicos (lea todo el documento)

1. Su opinión es importante para mejorar el servicio que brinda esta institución.
2. Para que este documento tenga validez es obligatorio que llene todos los campos.
3. Si usted no llena todos los campos, su sugerencia será tomada en consideración pero no afectará en la evaluación del servicio.

El ciudadano, servidor público interno o externo, envía a través de este formulario una:

Denuncia  Queja  Sugerencia

DESEMPEÑO DEL SERVIDOR O FUNCIONARIO

Motivo	Descripción	Respuesta
Maltrato	Trato despectivo o falta de respeto	
Servicio Inoportuno	Demora en los trámites o pérdida de documentos	
Ineficiencia en la prestación del servicio	Inhabilidad, falta de conocimientos o no atender a la petición o solicitud del ciudadano	
Otros - describe		

Circunstancias, tiempo y lugar en que ocurrieron el/los presuntos hechos irregulares que motivan la denuncia o queja. Si se trata de una sugerencia, también puede usar este campo.

Provincia / Ciudad / Cantón: \_\_\_\_\_

Nombre de la institución en donde sucedieron los hechos: \_\_\_\_\_

Fecha de los sucesos: \_\_\_\_\_

Lugar en que ocurrieron los hechos: \_\_\_\_\_

Breve descripción: \_\_\_\_\_

Nombre/s y cargo/s del/los servidor/los públicos que cometieron los presuntos irregularidades

Nombre/s y Apellido/s del/los funcionario/s inculpada/s: \_\_\_\_\_

Cargo/s del/los funcionario/s inculpada/s: \_\_\_\_\_

¿De qué manera prefiere ser contactado/a?

Dirección de correspondencia (OPCIONAL): \_\_\_\_\_

Teléfono convencional y/o celular: \_\_\_\_\_

E-mail (OPCIONAL): \_\_\_\_\_

Otros (OPCIONAL): \_\_\_\_\_

¿PIENSA QUE ESTA QUEJA APLICARÁ CON MÍNIMO 4% A LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL SERVIDOR QUE LE ATENDIÓ? SI  NO

Es imprescindible que se contacte con la/el Director de Recursos Humanos (o su delegado) de la institución en que está presentado la denuncia o queja; en caso de contar con documentos que respalden, presente fotocopias de los mismos.

Nombre y Apellido del denunciante/quejante	Nombre y Apellido del miembro de la UAFI que recibe
_____ Firma	_____ Firma Investigador y de fe del hecho
SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>	SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
¿Con los hechos en la UAFI marque aquí <input type="checkbox"/>	Nombre y Apellido del miembro de la Unidad Administrativa que recibe
SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>	_____ Firma

Una vez llenado el formulario, siga los siguientes pasos:

1. El original de este formulario, depositarlo en el buzón ubicado en esta oficina.
2. La primera copia entregársela a la persona de Recursos Humanos que le atendió.
3. La segunda copia es para usted. Le servirá para dar seguimiento a su denuncia, queja o sugerencia.

En caso que la denuncia, queja o sugerencia correspondía a un trabajador empleado por un contrato colectivo, este documento no aplicará para la evaluación del desempeño, sin embargo, será una herramienta que podrá ser utilizada en concordancia con lo que establece el Código de Trabajo y el respectivo contrato colectivo, si es el caso.

**FORMULARIO MRL-EVAL-03**  
**INFORME DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO**

Nombre de la Institución :

Período de Evaluación: Desde (dd/mm/aaaa) :

Hasta (dd/mm/aaaa):

Fecha :

**ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO**

APELLIDOS	NOMBRES	CEDULA DE IDENTIDAD	DENOMINACIÓN DEL PUESTO	UNIDAD	CIUDAD	CALIFICACIÓN DEL JEFE INMEDIATO (%)	CALIFICACIÓN DEL CIUDADANO (- %)	CALIFICACION TOTAL (%)	ESCALA DE CALIFICACIÓN
						0%	0%	0%	
						0%	0%	0%	
						0%	0%	0%	
						0%	0%	0%	
						0%	0%	0%	
						0%	0%	0%	
						0%	0%	0%	
						0%	0%	0%	
						0%	0%	0%	
						0%	0%	0%	
						0%	0%	0%	
						0%	0%	0%	
						0%	0%	0%	
						0%	0%	0%	
						0%	0%	0%	

1.- Todo servidor que en la escala de calificación tenga un resultado de REGULAR se deberá proceder acorde a lo que dispone la norma de Evaluación del Desempeño.

2.- Para todo servidor que en la escala de calificación tenga un resultado de INSUFICIENTE, se deberá proceder a realizar el respectivo sumario administrativo.

## Anexo 5: Encuesta aplicada al personal administrativo del IAEN

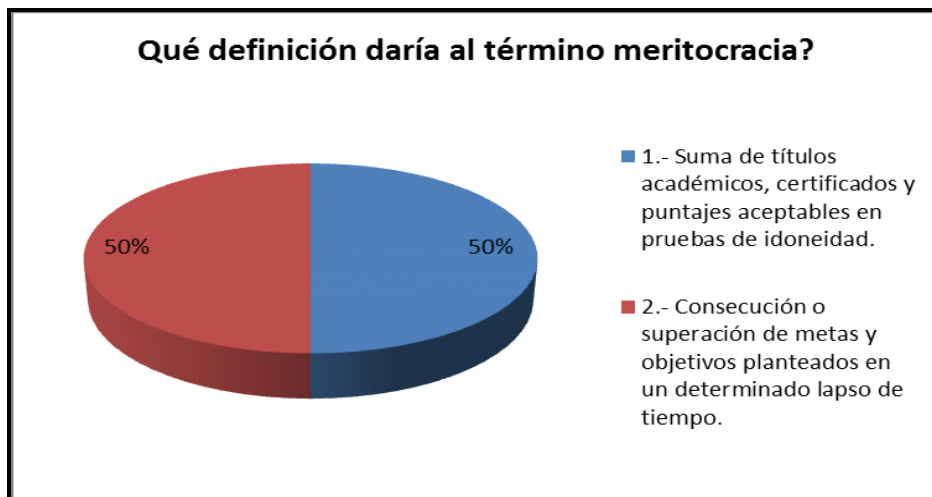
Disponible en el siguiente enlace:

<https://docs.google.com/forms/d/133DJ-bTRLjEKLIntaOu9MFdQXHV1HGJsd9G9b4w78tE/viewform>

### MERITOCRACIA EN EL SERVICIO PÚBLICO

#### 1. Qué definición daría al término meritocracia?

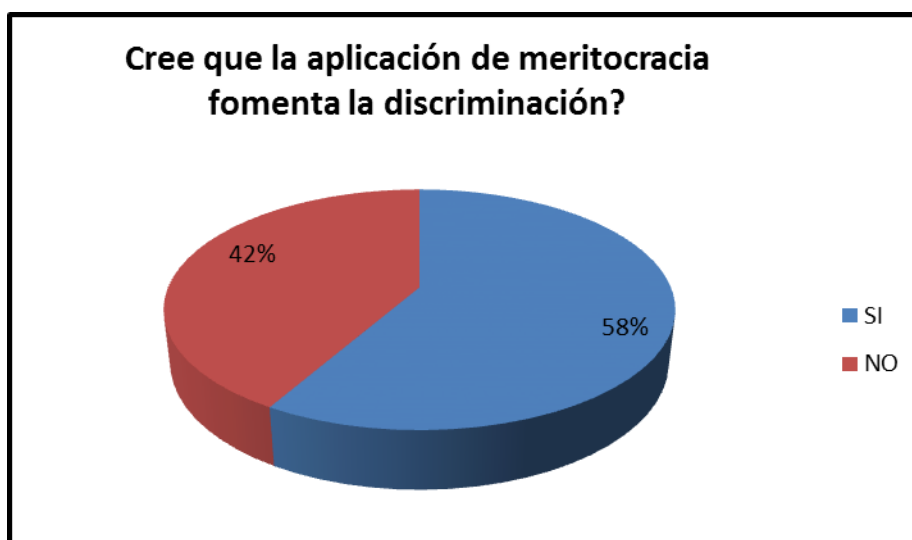
- 1.- Suma de títulos académicos, certificados y puntajes aceptables en pruebas de idoneidad.
- 2.- Consecución o superación de metas y objetivos planteados en un determinado lapso de tiempo.



Elaboración propia

#### 2. ¿Cree que la aplicación de meritocracia fomenta la discriminación?

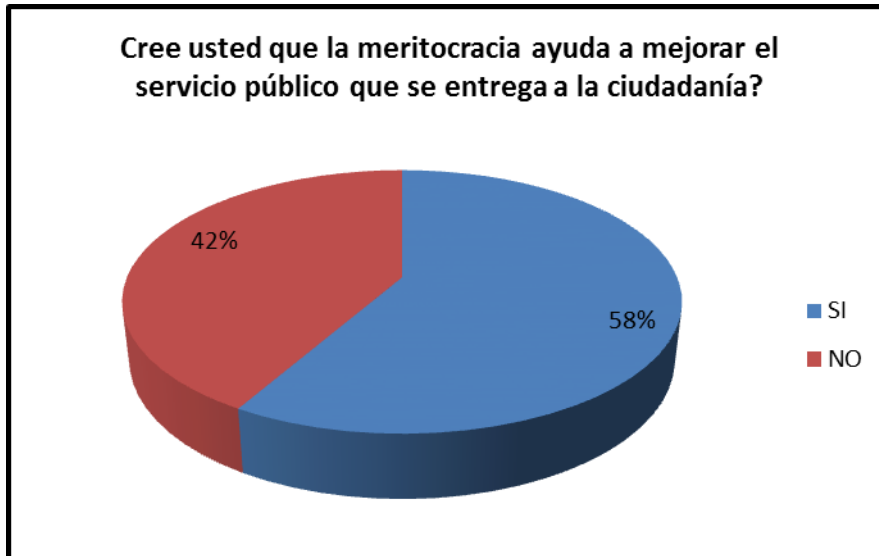
SI NO



Elaboración propia

3. ¿Cree usted que la meritocracia ayuda a mejorar el servicio público que se entrega a la ciudadanía?

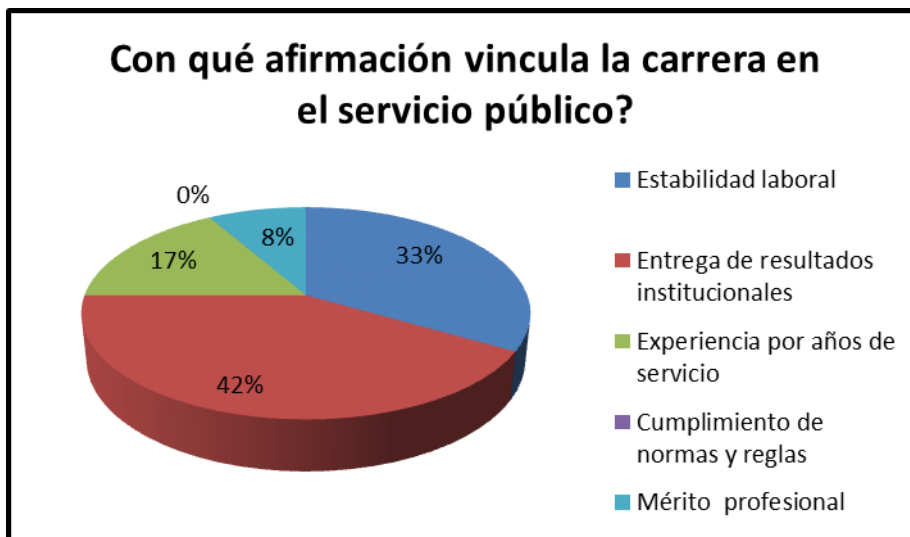
SI NO



Elaboración propia

4. ¿Con qué afirmación vincula la carrera en el servicio público?

- Estabilidad laboral
- Entrega de resultados institucionales
- Experiencia por años de servicio
- Cumplimiento de normas y reglas
- Mérito profesional



Elaboración propia



5. ¿En el último año se ha capacitado?

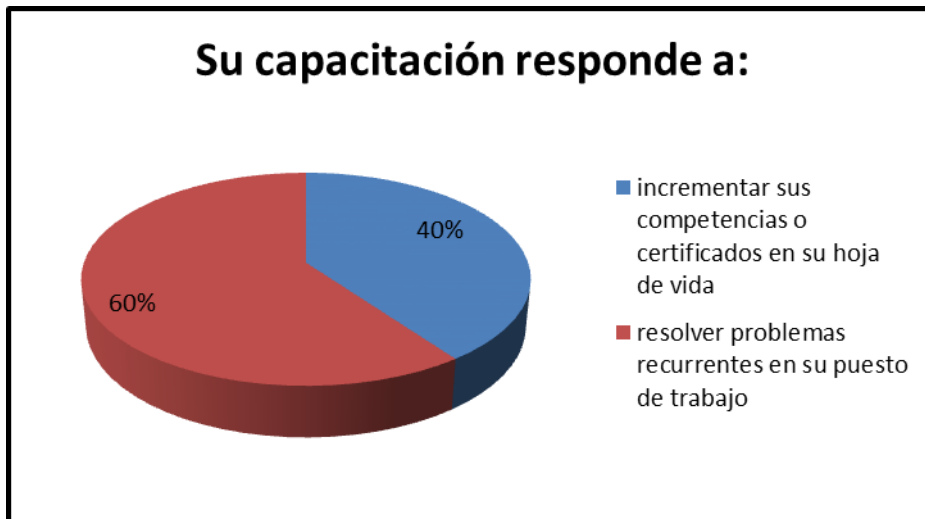
SI NO



Elaboración propia

6. Su capacitación responde a:

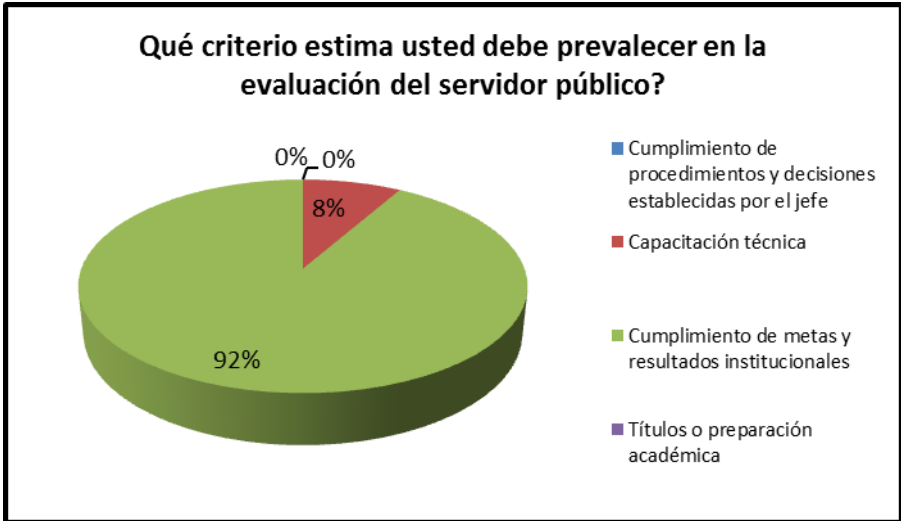
- incrementar sus competencias o certificados en su hoja de vida
- resolver problemas recurrentes en su puesto de trabajo



Elaboración propia

7. ¿Qué criterio estima usted debe prevalecer en la evaluación del servidor público?

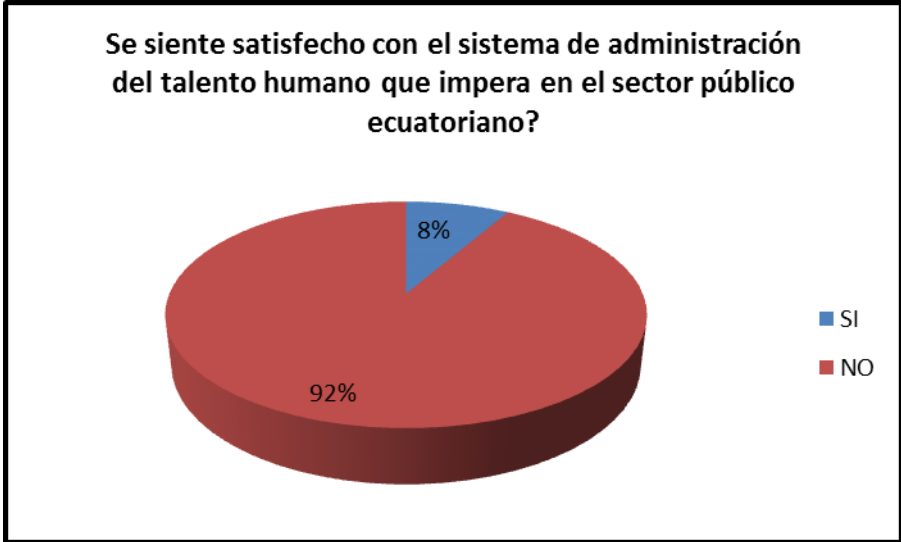
- Cumplimiento de procedimientos y decisiones establecidas por el jefe
- Capacitación técnica
- Cumplimiento de metas y resultados institucionales
- Títulos o preparación académica



Elaboración propia

8. ¿Se siente satisfecho con el sistema de administración del talento humano que impera en el sector público ecuatoriano?

SI NO



Elaboración propia

9. ¿Ha sido sujeto de evaluación del desempeño en su lugar de trabajo?

SI NO



Elaboración propia

10. ¿Confía en los resultados obtenidos en la evaluación?

SI NO



Elaboración propia

11. Cree usted que el sistema para administrar el talento humano en el sector público funcionaría mejor sin meritocracia?

SI NO



Elaboración propia

## **Anexo 6: Entrevistas aplicadas al personal de Desarrollo Humano del IAEN**

Quito, 24 de julio 2013

**NOMBRE:** Abogada Ximena Carvajal

**CARGO:** Directora de Desarrollo Humano

1. ¿Qué entiende por meritocracia en la carrera del servicio público?

Meritocracia es un proceso, para que a través de la selección de personal se logre retener al más idóneo y más calificado en el desempeño de un cargo público.

2. ¿Cómo vincula la meritocracia con la Nueva Gestión Pública y/o Gestión por resultados?

Todo nace del proceso de selección, si en una persona se califica los méritos para ocupar un cargo público, se vincula con el desarrollo de actividades de la mejor manera y el servicio a la ciudadanía, y así logre desempeñarse de manera adecuada.

3. ¿Cree usted que la meritocracia ayuda a mejorar el servicio público que se entrega a la ciudadanía? ¿Por qué?

Proceso innovador que no se hacía antes, proceso de selección que ayuda a mejorar los estándares de calidad del sector público, personas que por aptitud, mérito y experiencia van a desempeñar un puesto.

4. ¿En cumplimiento al marco legal de la unidad que Usted dirige puede establecer como se aplica la meritocracia?

Dentro de las diferencias legales que rigen al personal del IAEN se trata de establecer lo establecido en la LOSEP, que como norma complementaria

5. ¿Establecería a la meritocracia como medio o como fin del subsistema del Talento Humano que Usted dirige?

Meritocracia obviamente como medio, camino para, no es un fin o una meta.

Quito, 23 de julio 2013

**NOMBRE:** Dr. Juan Carlos Manguia

**CARGO:** Analista de Desarrollo Humano

1. ¿Qué entiende por meritocracia en la carrera del servicio público?

Lograr desempeñarse de la mejor manera con reconocimiento, con méritos y educación formal

2. ¿Cómo vincula la meritocracia con la Nueva Gestión Pública y/o Gestión por resultados?

Gobierno por resultados muy bueno, oportunidades para lograr objetivos. En el IAEN no se encausa el GPR . La meritocracia estaría en los responsables de área y en el cumplimiento de metas por área.

3. ¿Cree usted que la meritocracia ayuda a mejorar el servicio público que se entrega a la ciudadanía? ¿Por qué?

Claro, debería ser así, porque con profesionales bien reconocidos deberían ofrecer un buen servicio.

Un aspecto limitante en la carrera, en vista que en personas con nombramiento prefieren la estabilidad al riesgo de participar un concurso de méritos y oposición para mejorar de cargo.

4. ¿En cumplimiento al marco legal de la unidad que Usted dirige puede establecer como se aplica la meritocracia?

En el proceso de selección.

5. ¿Establecería a la meritocracia como medio o como fin del subsistema del Talento Humano que Usted dirige?

Meritocracia es un medio, con el que se puede llegar a cumplir objetivos.