



**UNIVERSIDAD TÉCNICA
PARTICULAR DE LOJA**
La Universidad Católica de Loja

**ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
POSTGRADO MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**ANÁLISIS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS DEL SECTOR SALUD EN LA PROVINCIA DE LOJA
Y SU INCIDENCIA EN LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS**

Tesis de grado previo la obtención
del Título de Magíster en Derecho Administrativo

AUTOR

Abg. Milton Carrión Betancourt

DIRECTOR

Dr. Patricio Baca Mancheno

LOJA – ECUADOR
2010

DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Las ideas emitidas en el contenido del informe final de la presente investigación son de exclusiva responsabilidad del autor.

Abg. Milton Carrión Betancourth
CI. 1103190367

CESIÓN DE DERECHOS

Yo, Abg. Milton Isauro Carrión Betancourth, declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja, que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad Técnica Particular de Loja la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

Abg. Milton Carrión Betancourth

CI. 1103190367

Dr. Patricio Baca Mancheno

DOCENTE – DIRECTOR DE LA TESIS

CERTIFICA:

Que el presente trabajo de investigación, realizado por el señor Abogado Milton Carrión Betancourt, ha sido cuidadosamente revisado por el suscrito, por lo que he podido constatar que cumple con todos los requisitos de fondo y de forma establecidos por la Universidad Técnica Particular de Loja, por lo que autorizo su presentación.

Loja, octubre del 2010.

Dr. Patricio Baca Mancheno

DIRECTOR DE TESIS

AGRADECIMIENTO

A través del presente, me permito exteriorizar mi profundo y sincero agradecimiento a la Universidad Técnica Particular de Loja, institución forjadora de la juventud estudiosa y, particularmente a la Escuela de Ciencias Jurídicas, a través del Posgrado en la Maestría en Derecho Administrativo, unidad académica que me abrió sus puertas en aras de alcanzar un objetivo más en mi vida y que hoy se ve felizmente realizado, como es el perfeccionamiento con los estudios de Cuarto Nivel en el área jurídica.

Asimismo, deseo dejar expresa constancia de mi agradecimiento a todos los profesores de la Maestría en Derecho Administrativo, quienes en forma profesional y desinteresada, supieron transmitirme sus conocimientos durante estos dos años de estudios de posgrado.

Mi imperecedero agradecimiento también para el señor Doctor Patricio Baca Mancheno, Director de Tesis, quien me guió con sus acertados consejos jurídicos y me asesoró para dar forma a este interesante trabajo investigativo.

A todos ustedes mi eterna gratitud, por siempre.

El autor.

DEDICATORIA

A Milton Alexander y
Santiago David, mis pequeños hijos,
quienes son la razón de mi vida.

A mi amada esposa Alexandra,
por su paciencia y comprensión en los largos
días con sus noches, para alcanzar este noble objetivo.

A mi madre Sra. María Dolores Betancourth (+),
a mi señor padre Dr. Daniel Enrique Carrión.
A mis hermanos: Diana, Carlos y Diego.

A mi tía Carmita.

A don Lucho y la señora Panchita,
mi eterna gratitud por aceptarme como un hijo más.

A todos ustedes dedico este esfuerzo.

Milton.

ESQUEMA DE CONTENIDOS

CAPÍTULO I NOCIONES GENERALES

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOJA, EN EL ÁREA DE LA SALUD

- 1.1 Consideraciones generales de la administración pública en salud en Loja.
- 1.2 La Administración Pública, según la Constitución de 2008.
- 1.3 Concepto de funcionario y empleado público: sus diferencias.
- 1.4 Deberes, derechos y obligaciones de los servidores públicos.

CAPÍTULO II MARCO JURÍDICO QUE RIGE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS

- 2.1 Evolución de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones (LOSCCA) y su inminente derogatoria frente a la Ley Orgánica del Servicio Público.
- 2.2 Análisis del Subsistema de Evaluación del Servidor Público en la LOSCCA y la nueva Ley Orgánica del Servicio Público.
- 2.3 Análisis de los instrumentos para la evaluación de desempeño de los servidores públicos del sector salud.

- 2.4 Vacíos legales en la evaluación de desempeño de los servidores públicos.
- 2.5 Estadísticas de las calificaciones obtenidas en la etapa de evaluación de los servidores públicos del sector salud en la provincia de Loja.
- 2.6 Derecho comparado en evaluación de desempeño a los servidores públicos de: Colombia, Perú y México.

CAPÍTULO III INVESTIGACIÓN DE CAMPO

- 3.1 Análisis e interpretación de las encuestas
- 3.2 Presentación de los resultados obtenidos en las entrevistas.
- 3.3 Verificación de los objetivos
- 3.4 Contrastación de las hipótesis

CAPÍTULO IV CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA

- 4.1 Conclusiones.
- 4.2 Recomendaciones.
- 4.3 Propuesta de Reforma Jurídica.

- 4.4 Anexos
- 4.5 Bibliografía
- 4.6 Índice

INTRODUCCIÓN

A partir de la expedición de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA), publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 184 del 6 de octubre de 2006 y, sus posterior codificación publicada en el Registro Oficial No. 16 del 12 de mayo de 2005, se introduce una nueva figura jurídica dentro del derecho administrativo: La Evaluación de Desempeño de los Servidores Públicos.

Las prácticas de evaluación de desempeño no son nuevas, desde que el hombre dio empleo a otro, su trabajo pasó a evaluarse.

Podríamos concebir a la Evaluación del Desempeño como el proceso que verifica, mide y evalúa la cobertura de estándares previamente marcados para el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales. Si bien se puede medir el desempeño de una organización en su conjunto, la medición se da sobre aspectos globales, pero son los elementos más particulares los que permiten que se cumpla con los objetivos y metas planteados.

El recurso humano es el elemento del proceso productivo que tiene un valor en sí mismo dada su racionalidad y su capacidad de toma de decisiones; es en este aspecto en el que se concentra la Evaluación del Desempeño.

La evaluación de desempeño no puede restringirse a un simple juicio superficial y unilateral del jefe respecto del comportamiento funcional del subordinado; es necesario descender más profundamente, localizar las causas y establecer perspectivas de común acuerdo con el evaluado. Esta

no es un fin en sí misma, sino un instrumento para mejorar los resultados de los recursos humanos de la institución.

El Art. 60 de la LOSCCA determina que el sistema integrado de desarrollo de recursos humanos del sector civil, estará conformado por varios, entre ellos, el de evaluación de desempeño.

Es así como la misma norma legal establece en sus Arts. 83 al 88 todo lo concerniente a la evaluación de desempeño.

Para llevar adelante este proceso, la ex – SENRES (Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y de Remuneraciones del Sector Público) - hoy fusionado al Ministerio de Relaciones Laborales – expidió la Norma Técnica del Sistema de Evaluación de Desempeño de los Servidores Públicos, cuya codificación se encuentra publicada en el Registro Oficial No. 431 del 23 de septiembre de 2008.

Esta Norma Técnica adolece de algunos vacíos jurídicos que hemos analizado detenidamente en este trabajo investigativo, pues impulsa una evaluación vertical, autoritaria y punitiva. Es una evaluación desde arriba hacia abajo; no se plantea la evaluación al jefe. Los ambientes de trabajo que el jefe crea que son los que motivan o no al empleado, sus procedimientos, etc. no serán evaluados por quienes lo sufren.

Un elemento de fondo es que cerca del 80% de la calificación obtenida por el funcionario o funcionaria depende del jefe inmediato, lo cual significa entregar mayores herramientas de imposición al jefe que de esta manera tendrá “todas las de ganar” en la relación con sus subalternos. Esto, en nuestro medio implicará toda una suerte de campaña para ganarse la “voluntad” del jefe para que califique bien al empleado, más allá que cumpla o no sus responsabilidades.

Esta norma establece que serán evaluados dos veces al año por su jefe inmediato en periodos de cinco meses. El 60% de la evaluación corresponderá a indicadores de gestión, 8% al dominio de competencias universales, 16% a la capacidad de trabajar en equipo, tener iniciativa y liderazgo, el restante será producto de la evaluación por parte del funcionario, servidor o ciudadano.

En función de lo anterior los funcionarios se ubicarán en categorías que van desde inaceptable a excelente. Los excelentes junto a los calificados como muy buenos, tendrán posibilidad de recibir promociones, becas, etc., mientras que quienes sean calificados como inaceptables serán destituidos. Tendrán una oportunidad los calificados como deficientes que pasarán por un período para mejorar sus capacidades. Quienes se sientan perjudicados presentarán sus reclamos ante el Comité de Evaluación.

La iniciativa de evaluar es adecuada, de hecho, es una necesidad para corregir diversas deficiencias que se presentan en el ejercicio de la administración pública, especialmente en el trato a los usuarios. Sin embargo la propia emisión de esta norma, ya en vigencia, es cuestionable ya que aparece como una imposición ante los servidores públicos que no tuvieron oportunidad de presentar sus opiniones antes de su publicación.

El marco legal establece que en el Comité de Evaluación, juez ante los reclamos sobre la calificación, será conformado incluso por el evaluador, pero el evaluado no tendrá voz ni voto, ni siquiera quien le represente.

Ante esta situación, he considerado llevar adelante el estudio denominado **“ANÁLISIS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SECTOR SALUD EN LA PROVINCIA DE**

LOJA Y SU INCIDENCIA EN LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS” cuyo propósito es hacer un análisis exhaustivo del proceso de evaluación en el sector salud de la provincia de Loja; analizar los instrumentos de evaluación y si su aplicación ha incidido en la calidad de los servicios y en el mejoramiento de los servidores públicos.

Para ello, en el **CAPÍTULO I** de esta tesis inicio realizando un estudio histórico acerca de la administración pública en salud en Loja, desde la colonia hasta nuestros días. También analizo la Administración Pública en el marco de la nueva Constitución de la República; los conceptos jurídicos de empleado y servidor público, así como sus deberes, derechos y obligaciones.

En el **CAPÍTULO II** realizo un estudio analítico de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA) y su inminente derogatoria con la Ley Orgánica de Servicio Público; analizo el subsistema de evaluación de desempeño; los instrumentos que se utilizan para aquello; y analizo los vacíos legales existentes en la Norma Técnica del Sistema de Evaluación del Desempeño.

En el **CAPÍTULO III** realizo la investigación de campo, con el análisis de las encuestas aplicadas; con la opinión de recogida a servidores públicos a través de las entrevistas; realizo la verificación de objetivos y la contrastación de la hipótesis.

Finalmente en el **IV CAPÍTULO** procedo a sintetizar las conclusiones y recomendaciones de este trabajo investigativo y, como un aporte jurídico, propongo una reforma a la Norma Técnica de Evaluación de Desempeño,



tomando en cuenta aquellos vacíos jurídicos que se analizaron durante el presente estudio.

CAPÍTULO I

NOCIONES GENERALES



CAPÍTULO I: NOCIONES GENERALES

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOJA, EN EL ÁREA DE LA SALUD

- 1.1. Consideraciones generales de la administración pública en salud en la provincia de Loja.**
- 1.2. La Administración Pública, según la Constitución de 2008.**
- 1.3. Concepto de Funcionario y Empleado Público: sus diferencias.**
- 1.4. Deberes, derechos y obligaciones de los servidores públicos.**



CAPÍTULO I NOCIONES GENERALES

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOJA EN EL ÁREA DE LA SALUD

1.1 CONSIDERACIONES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN SALUD EN LA PROVINCIA DE LOJA

EL REAL HOSPITAL DE LOJA

En la época colonial, la asistencia sanitaria de la población fue asumida por las autoridades españolas que ordenaron construir hospitales de la caridad en sus colonias, así como cátedras de enseñanzas médicas; sin embargo vale aclarar que esta vertiente europea no logró coordinar la institucionalización de dichos conocimientos médicos versus los conocimientos prácticos tradicionales de la medicina aborigen y popular de aquella época.

En el año 1790, es decir al final del siglo XVIII, es la fecha más remota conocida, merced a la información del Presbítero Vicente Carrión y Piedra, quien dio vida y protección al denominado **Real Hospital de Loja**.

Según cuenta el historiador lojano Pío Jaramillo Alvarado, en su Obra: *Crónicas y Documentos al Margen de la Historia de Loja y su Provincia*, el Presbítero Vicente Carrión y Piedra escribió: *“Por la cuenta rendida por don Agustín Vázquez en el año 1790 se demuestra que hubo solamente 556 pesos y medio real en la Caja del Hospital, sin poder conceptuarse qué se han hecho las rentas de los años anteriores, hasta 1794 en que se estableció algún método a favor de este miserable depósito de enfermedades humanas, que no se ha mirado con la caridad debida, defendiendo sus rentas o aprovechándolas.”*¹

¹ JARAMILLO ALVARADO Pío Dr., *CRÓNICAS Y DOCUMENTOS AL MARGEN DE LA HISTORIA DE LOJA Y SU PROVINCIA*, publicación del H. Consejo Provincial de Loja y Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1974, pág. 127.

Veinte años después, en 1810, se encuentra el Acta de una visita practicada al Hospital por el Corregidor y Justicia Mayor de Loja, don Tomás Ruíz Gómez de Quevedo, en la que se puntualiza el estado en que se encuentra, tan lamentable como en 1790, pues solo se sostiene: “*de la piedad y de los patricios*” y de una pequeña ayuda del Cabildo, cuya intervención fue nula, según se comprueba en un informe presentado por los comisionados del Cabildo, presididos por don Pío de Valdivieso. En este documento como en el del Corregidor, consta la descripción pavorosa del abandono y la miseria del Hospital; que sólo subsistía por la abnegación con que lo sirvió el Sr. Carrión y Piedra durante cuarenta años y cuando se separó de este servicio, casi al final de su existencia, el Hospital fue clausurado y lo ocupó una guarnición militar. Esta puede llamarse la primera etapa del Hospital.

Desde el año 1820 en que se clausuró el Hospital, fue reabierto en 1822. En esta segunda época se adquiere en propiedad una casa para el servicio del Hospital, por la intervención de Bolívar, quien en su visita a Loja se dio cuenta de esta necesidad y recomendó al Sr. Manuel Carrión Riofrío, la gestión para la adquisición de la casa.

También es esta segunda etapa, sólo se tiene datos documentados en 1869, gracias a un informe que dirige al Gobernador de la Provincia el Sr. Dr. Agustín Costa, en su calidad de Director del Hospital. El Dr. Costa es la figura destacada de esta época, como lo fue el Presbítero Carrión en la primera. Algo ha mejorado por poseer ya una casa, pero el servicio sigue deficiente. Para auxiliar a los enfermos en su abandono, prestaron sus servicios gratuitos las matronas lojanas: Rosa Maldonado; Leonor Paladines y Rosa Peña.

Con la separación del Dr. Costa se ocasionó una nueva clausura por la escases de fondos y la urgente reparación del edificio.

En febrero de 1871 volvió a abrir sus puertas el Hospital, y desde esta ocasión se logró estabilizar sus servicios. Le sucedió en el cargo al Dr. Costa, el Dr. Simón Rodríguez, tan abnegado como sus antecesores y sus servicios también fueron gratuitos.

En su informe dice el Dr. Rodríguez, en 1887: “*El ingreso anual con que cuenta el establecimiento para el sostenimiento del culto, empleados y*

enfermeros, misas que tienen que mandar a decir, asciende a 3.100 pesos, suma que únicamente alcanza para recibir 16 enfermos de uno y otro sexo y dotar mal a los empleados destinados a sus servicio, esta suma es proveniente de capitales a mutuo y de los arriendos de la hacienda y tiendas.”²

En 1888 se hacen cargo del Hospital, Las Hermanas de la Caridad. Su presencia garantizó su permanencia definitiva, hasta la última etapa en el año de 1912.

Al respecto, el señor Manuel Veintimilla, en su calidad de Inspector de la Junta de Beneficencia que regentaba el Hospital, emite un informe señala la urgente necesidad de construir un nuevo Hospital en un lugar adecuado, pues las tres salas de enfermos existentes en el antiguo local situado en el centro de la ciudad, y en función conjunta con la escuela de niñas de las Hermanas de la Caridad, era absurdo que subsista, constituyéndose en un centro de infección y una inicua irresponsabilidad esa concurrencia en el mismo local, de los enfermos y las niñas de la escuela adjunta.

El señor Veintimilla, en su calidad de Inspector de la Junta de Beneficencia, formuló una encuesta a varias personas, cuya opinión sería respetable. En esta expresaba el señor Veintimilla: 1º. ---- que sólo existían veinte mil sucres en el fondo para la construcción de un nuevo Hospital, y que esta cantidad es exigua para emprender en la obra; 2º. ---- que la venta del antiguo Hospital, no puede realizarse, sino cuando esté construido el nuevo, por prescripción legal; 3º. ---- que solamente dentro de un tiempo muy largo se podría acumular la cantidad necesaria para la construcción; y 4º. ----- que por estas razones era preciso resolverse a reconstruir el antiguo edificio.

Las respuestas resultaron variadas. Algunas coincidían con el criterio del señor Inspector, y otros urgían con razones irrefutables la construcción de un nuevo Hospital.

Posteriormente se llegó a la compra del sitio adecuado para la construcción del nuevo Hospital, a la ceremonia de la colocación y bendición de la primera piedra, intervino el Obispo de Loja, Carlos María de la Torre, por invitación de la Junta de Beneficencia, a contratar a los señores Manuel y

² Ibídem, pág. 128.

Víctor Samaniego el 18 de octubre de 1915 la construcción del Nuevo Hospital, contrato realizado y concluido exactamente, con la honorabilidad que los caracteriza.

El Nuevo Hospital se inauguró y entró en función el 24 de mayo de 1921, hasta que el 28 de mayo de 1965 se produce un incendio en el Hospital “San Juan de Dios” (como pasó a denominarse), reduciéndose a cenizas la cocina, la capilla y parte de la sala de hombres, quedando minimizados los servicios de esta Casa de Salud.

CREACIÓN DEL MINISTERIO DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL

El 25 de octubre de 1948, el Congreso Nacional expide el Acuerdo Legislativo 626, mediante el cual crea el **Ministerio de Salubridad y Asistencia Social**, que tendría como propósito fundamental dirigir y coordinar la política de defensa biológica del país, como los diversos organismos autónomos que actualmente existen; dirigirá y coordinará igualmente, tanto la labor de saneamiento nacional, como la de asistencia social y hospitalaria, este Acuerdo fue el resultado de organismos responsables de salud y facultades de medicina y sociedad ecuatoriana de salubridad.

El 16 de junio de 1967 se publicó el Decreto 084 de la Asamblea Constituyente que crea el **Ministerio de Salud Pública**, encargado de *“planear, programar, ejecutar, supervisar y evaluar las actividades de promoción, protección de la Salud, para cuyo efecto tendrá a su cargo las ramas de sanidad y asistencia social y las demás que se relacionan con la salud en general.”*³

En 1970, tanto la Asistencia Pública como la Sanidad fueron entregadas al Ministerio de Salud Pública.

En el “quinto velasquismo”, correspondiente al periodo 1968 – 1972 se destaca la expedición del Código de la Salud, para regular las acciones de control sanitario y para implementar el Plan Nacional de Salud Rural.

³ GUAMÁN SIGCHO_Ibelia_Dra., **HISTORIA DE LA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE SALUD DE LOJA**, Loja, - Ecuador, 2007, pág. 14

CREACIÓN DE LAS JEFATURAS PROVINCIALES DE SALUD

Posteriormente por Decreto del Ministerio de Salubridad y Asistencia Social, se fusionan la Jefatura de Sanidad, LEA y Asistencia Social, constituyéndose en la **JEFATURA PROVINCIAL DE SALUD DE LOJA** con el objeto de llevar adelante la Campaña de Control de la Peste, la Campaña de Erradicación de la Viruela, la Campaña de Control de la Lepra.

Mediante Decreto Supremo No. 232, publicado en el Registro Oficial No. 48 del 25 de abril de 1972, el General Guillermo Rodríguez Lara, Decreta crear la Dirección General de Salud del Ministerio de Salud Pública, en la sede del mismo con las siguientes direcciones nacionales: de servicios técnicos, de servicio administrativo y de servicios locales, con las correspondientes divisiones, departamentos y secciones necesarios para cumplir funciones de carácter técnico – administrativo.

A través de esta base legal, se suprimen las Juntas de Asistencia Social del país, y todo su patrimonio pasa a formar parte del Ministerio de Salud Pública; y las funciones y atribuciones que correspondían a las juntas de asistencia social y a los comités de integración, serán ejercidas por esta Cartera de Estado, a través de las Jefaturas Provinciales de Salud.

CREACIÓN DE LAS ÁREAS DE SALUD

Uno de los argumentos para la creación de las Áreas de Salud en el país, fue la crisis de los Servicios de Salud y su limitada capacidad de gestión.

A criterio del Dr. Patricio Abad H, entonces Ministro de Salud Pública, en el año 1994, *“Este fenómeno se evidencia en práctica burocrática y rutinizada que no encuentra vías adecuadas para dar el apoyo que requieren los servicios, los que cada día se vuelven más ineficaces e ineficientes”*⁴

⁴ **MANUAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS ÁREAS DE SALUD**, Edición 1994, Ministerio de Salud Pública, pág. 7

Uno de los problemas más claramente identificados en este panorama es el de la excesiva centralización, con la consecuente toma de decisiones desde niveles alejados a la realidad, lo cual, además de causar serias distorsiones en el funcionamiento de los servicios, coarta las iniciativas del nivel operativo.

En tal virtud, el Ministerio de Salud Pública definió entre sus líneas políticas, el proceso de descentralización administrativa – financiera y técnica del sistema de prestación de servicios por medio de la creación y fortalecimiento de las Áreas de Salud, y el desarrollo de la programación y administración local de las acciones de salud. Este proceso incluyó la descentralización de un buen número de decisiones que actualmente se toman en los niveles central y provincial y la dotación de la infraestructura mínima necesaria, tanto en el aspecto técnico como en el administrativo – financiero a las Áreas de Salud.

Incluye el conocimiento de la problemática de salud de la población de cada jurisdicción; el análisis para el establecimiento de prioridades; la toma de decisiones para enfrentar los problemas y el manejo adecuado de sus recursos humanos, materiales y financieros.

Con estas consideraciones, mediante Decreto Ejecutivo No. 3292 del 29 de abril de 1992, publicado en el Registro Oficial No. 932 del 11 de mayo de 1992 se establece la conformación de las Áreas de Salud como el nivel básico de organización y operación regionalizada y descentralizada, de los servicios del Ministerio de Salud Pública.

La organización e implementación de las Áreas de Salud constituye parte fundamental del proceso de regionalización del Sistema de Servicios y del Desarrollo de los Sistemas Locales de Salud (SILOS) en el que se halla empeñado el Ministerio de Salud Pública.

El desarrollo de las Áreas de Salud a nivel nacional se enmarca en el proceso de Modernización del Estado, a través de la descentralización administrativa – financiera y el mejoramiento de la calidad, cobertura y eficiencia de las unidades de salud a nivel local.

Mediante Acuerdo Ministerial No. 14122 del 20 de mayo de 1992, publicado en el Registro Oficial 950 del 4 de junio de 1992, las Direcciones Provinciales de Salud han redefinido las jurisdicciones de las Áreas de Salud, ajustando sus dimensiones y precisando sus límites.

Posteriormente, mediante Acuerdo Ministerial N° 140 del 19 de julio de 1993, publicado en el Registro Oficial N° 252 del 12 de agosto de 1993, se aprobó el Manual de Organización y Funciones de las Áreas de Salud del Ministerio de Salud Pública y los documentos del Sistema Regionalizado de Servicios de Salud y Capacidad Resolutiva de las Unidades y Áreas de Salud, mediante el cual crea estas entidades descentralizadas administrativa y financieramente, con capacidad de administrar los recursos humanos y materiales en su jurisdicción.

Mediante Acuerdo Ministerial N° 1313 del 7 de marzo de 1994, fue aprobada la actualización del Manual de Organización y Funciones de las Áreas de Salud del Ministerio de Salud Pública y los documentos del Sistema Regionalizado de Servicios de Salud y Capacidad Resolutiva de las Unidades y Áreas de Salud.⁵

Seguidamente mediante Acuerdo Ministerial 1726, publicado en el Registro Oficial No. 310 del 3 de noviembre de 1999, el Ministerio de Salud Pública desconcentra sus funciones a las Áreas de Salud del país (168 en total), donde transfiere las siguientes facultades:

1. En el contexto del Programa de Modernización del Estado, el Ministerio de Salud Pública desconcentra la Administración y Gestión de Personal de esta Cartera de Estado, en la Subsecretaría Nacional de Medicina Tropical, en el Instituto Nacional de Higiene Leopoldo Izquieta Pérez, en las direcciones regionales del citado instituto, en el Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria, en las direcciones provinciales de salud, en los hospitales y en las áreas de salud del país.

5

http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4666&Itemid=494#N0427

2. Transfiere al Subsecretario Nacional de Medicina Tropical al Director Nacional del Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Leopoldo Izquieta Pérez, a los Directores Regionales del Instituto en mención, al Director Nacional del Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria, a los Directores Provinciales de Salud, Directores de Hospitales y Jefes de Áreas de Salud de las diferentes provincias del país, en el débito de su competencia, **la facultad de actuar como Autoridades Nominadoras y como tales ejercer las atribuciones previstas en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, su Reglamento de Aplicación y sus Leyes Conexas, Código del Trabajo, Ley de Servicios Personales por Contrato, leyes escalafonarias y sus respectivos reglamentos; así como asumir las responsabilidades que dicha transferencia les atribuyan.**

3. Las autoridades nominadoras antes mencionadas procederán, a más de las acciones administrativas que vienen realizando, a:
 - Administrar el proceso de selección del personal a nombramiento y contratos regidos por las leyes de Servicio Civil y Carrera Administrativa, de Servicios Personales por Contrato y por el Código del Trabajo;
 - Administrar el subsistema de calificación y/o evaluación del desempeño fundamentado en resultados y satisfacción de los usuarios;
 - Administrar el subsistema de educación permanente que comprende la detección de necesidades, programación, ejecución y evaluación;
 - Nombrar y contratar al personal aplicando para ello la normativa legal respectiva, dentro del ámbito de su jurisdicción, previo al respectiva concurso en todas las clases de puestos, excepto en aquellos que sean de libre nombramiento y remoción;
 - Ascender al personal previo el cumplimiento del proceso de selección;

- Efectuar encargos de funciones;
 - Autorizar los traslados provisionales de conformidad con la ley dentro de la jurisdicción de su unidad administrativa;
 - Autorizar y legalizar los traslados definitivos o permanentes a puestos vacantes a otras unidades del Ministerio de Salud Pública, o dentro de su jurisdicción administrativa, de conformidad con lo que se establece en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento General así como en las leyes y reglamentos de los diferentes gremios;
 - Restituir y reintegrar al personal de su jurisdicción; de conformidad con la ley;
 - Otorgar licencias con o sin sueldo conforme a lo que establecen las diferentes leyes;
 - Aplicar las sanciones establecidas en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Código de Trabajo y otras;
 - Aplicar las correspondientes leyes escalafonarias y sus reglamentos de aplicación; y,
 - Cesar en funciones al personal de conformidad con las leyes y reglamentos pertinentes, excepto por supresión de puestos que será atribución del Ministro de Salud Pública.
4. Será facultad del Subsecretario Nacional de Medicina Tropical, nombrar, destituir, remover, aceptar renunciaciones o declarar la cesación definitiva de funciones, de los funcionarios de libre nombramiento y remoción de la Subsecretaría, así como de los directores del Instituto Nacional de Higiene Leopoldo Izquieta Pérez y del Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria, previa consulta al Ministro de Salud Pública.



5. El Director del Instituto Nacional de Higiene Leopoldo Izquieta Pérez, en calidad de autoridad nominadora, nombrará, destituirá, removerá, aceptará renuncias o declarará la cesación definitiva de funciones del personal de libre nombramiento y remoción previa consulta al Subsecretario Nacional de Medicina Tropical.
6. Los directores provinciales, nombrarán, destituirán, removerán, aceptarán renuncias o declararán la cesación definitiva de funciones de los directores de hospitales y jefes de área de su jurisdicción, previa consulta al Ministro de Salud Pública.
7. Las Unidades de Recursos Humanos desconcentradas serán las encargadas de registrar todos los movimientos de personal que se generen en su jurisdicción, previo el cumplimiento de los requisitos previstos en las leyes.
8. Las Autoridades Nominadoras en mención se eximirán de realizar actividades relacionadas con reclasificación, valoración y revaloración de puestos, de conformidad con lo prescrito en el inciso segundo, del artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 41, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 11 del 25 de agosto de 1998, estas actividades serán enviadas a la Dirección Nacional de Gestión de Personal para su análisis y trámite correspondiente. (actuales atribuciones del Ministerio de Relaciones Laborales).
9. Las Jefaturas de Áreas que no cuenten con un responsable de la administración y gestión del recurso humano, designarán de entre su personal, un funcionario para que realice las citadas actividades, el mismo que contará con el asesoramiento permanente del Departamento de Recursos Humanos de la Dirección Provincial de Salud de su jurisdicción.

¿QUÈ ES UNA ÀREA DE SALUD?

El Manual de Organización y Funcionamiento de las Àreas de Salud, expedido por el Ministerio de Salud Pùblica en el a±o 2000, define al Àrea de Salud como: *“la estructura tÈcnica – administrativa y financiera bÀsica del sistema nacional de salud; es el ente coordinador de los servicios de salud y es el lugar de articulaci3n y sÍntesis entre tres elementos: **las normas**, elaboradas en funci3n de su rectoría por el nivel central, **la experiencia** del personal de salud como operacionalizador de las normas y **las necesidades** de la comunidad traducidas en demandas; es a este nivel que el enfoque multisectorial y la participaci3n de los gobiernos seccionales tienen la posibilidad real y concreta de realizarse.*

*Es una delimitaci3n geogrÀfico – poblacional; posee una **capacidad tÈcnica – administrativa – financiera** propia para tomar decisiones y establecer prioridades y **capacidad operativa** para resolver los problemas de salud mÀs frecuentes en la poblaci3n a la que cubren. Todas las Unidades Operativas se apoyan en la participaci3n social, a travÈs de los ComitÈs de Salud u otras organizaciones sociales existentes.”⁶*

La Misión del Àrea de Salud es: **“Desarrollar tÈcnica y gerencialmente los servicios de salud de su zona de influencia para brindar atenci3n de calidad, eficiencia y equidad en el contexto de la Modernizaci3n del Estado, con estrategias de participaci3n y control social”⁷**

Los requisitos que el Ministerio de Salud ha considerado para la creaci3n de un àrea de Salud son:

1. Tama±o poblacional.
2. Àrea geogrÀfica y accesibilidad.
3. Los servicios de salud.

⁶ **MANUAL DE ORGANIZACI3N Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ÀREAS DE SALUD: Capacidad Resolutiva del ÀREA y las Unidades Operativas**, documento elaborado por la Direcci3n Nacional de Àreas de Salud del Ministerio de Salud Pùblica, Quito – 2000, pág. 3

⁷ *Ibíd.*

4. Capacidad de gestión técnica – administrativa.

La estructura del Área de Salud, es una red de servicios básicos constituida por el Puesto de Salud (PS); Subcentro de Salud (SCS); Centro de Salud (CS); Centro de Salud Materno Infantil (CSMI); y el Centro de Salud Hospital (CSH). Consta de dos niveles de atención: las unidades operativas de primer nivel y un hospital de referencia que constituye el segundo nivel; cada uno tiene su especificidad y es complementario con el otro, los dos niveles interactúan funcional y administrativamente, es una relación basada en competencias diferentes.

El hospital debe cumplir su rol de unidad de referencia y reconocer al Subcentro de Salud (SCS) como lugar de síntesis de atención ambulatoria general, tanto individual como comunitaria. El Área de Salud aplicará los principios de globalidad, integración, continuidad, equidad y eficiencia en la organización de servicios sin duplicación de actividades. Los dos niveles no deben competir y lo que hace el primer nivel no debe hacer el segundo y viceversa, lo que implica complementariedad.

La unidad de mayor complejidad es la sede de la jefatura de área, pero existen algunas posibilidades:

- a) En la zona urbana, la jefatura de área puede ser un Centro de Salud o un Centro Materno Infantil.
- b) En la zona rural, la Jefatura de Área será el Centro de Salud u Hospital.
- c) Algunas Áreas de Salud cuentan en su conformación con dos o más centros de salud y/o hospitales cantonales, en cuyo caso, la sede para la Jefatura del Área deberá decidirse por la que ofrezca una mejor capacidad resolutoria y que se encuentre en mejores condiciones de accesibilidad.

Ocasionalmente, la Jefatura de Área puede estar ubicada en hospitales provinciales como sucede en algunas provincias orientales.

Las Unidades Operativas, definidas son:

Centro de Salud Hospital (Hospital Cantonal).- Se ubica en el ámbito de cabeceras cantonales, es la sede de las jefaturas de áreas rurales y base de la referencia de pacientes; el número de camas para hospitalización varía según el tamaño poblacional del cantón; cuanta con los recursos humanos y

equipo médico mínimo necesarios para brindar atención de las cuatro especialidades básicas y odontología; dispone de servicios auxiliares de diagnóstico como laboratorio, rayo X y otros; funciona las 24 horas del día, todos los días.

Centro de Salud.- Se ubica en cabeceras cantonales o capitales de provincia, atiende a poblaciones superiores a 20.000 habitantes, se constituye en la jefatura de área a nivel urbano; tiene el recurso humano suficiente para la atención ambulatoria en las cuatro especialidades básicas y odontología; dependiendo de la infraestructura física y equipamiento podrá contar con servicios complementarios de laboratorio clínico, imagenciología y una o más especialidades.

Centro de Salud Materno Infantil.- Se ubica en cabeceras provinciales o cantonales, es un centro de salud como anexo materno, para la atención del parto normal y cuidados del recién nacido, con hospitalización de corta estancia; entre sus recursos humanos dispone de médicos especialistas o con experiencia en gineco-obstetricia y pediatría; brinda atención específica y de emergencia las 24 horas, todo los días.

Subcentro de Salud.- Se localizan en cabeceras parroquiales urbanas o rurales y en comunidades mayores de 6.000 habitantes en el primer caso o de 2.000 en el segundo caso. El recurso humano mínimo que atiende es un médico, una enfermera y/o una auxiliar de enfermería dependiendo de la infraestructura física, equipamiento y disponibilidades del Ministerio de Salud; podrá contar con otros recursos de profesionales como: odontólogo, enfermera, obstetras, etc.; realiza atención ambulatoria.

Puesto de Salud.- Unidad operativa de menor complejidad del sistema, ubicada en comunidades menores de 2.000 habitantes, son atendidos por un auxiliar de enfermería, depende y recibe de visita itinerante del equipo de salud de la Unidad Operativa de su jurisdicción.

Las unidades de salud del Área brindan a toda la población asignada atención básica de: fomento, promoción, prevención, protección específica y de morbilidad, brindando una atención específica, de acuerdo a su capacidad resolutive.

CAPACIDAD RESOLUTIVA DEL ÁREA DE SALUD

CAPACIDAD RESOLUTIVA TÉCNICA.- Comprende la conducción y programación local anual de todas las unidades que conforman el área; elabora los planes operativos correspondientes; recepta, consolida, analiza y retroinforma a todas las unidades operativas del área sobre la producción y productividad de los servicios; supervisa regularmente el desarrollo y calidad de las acciones que se ejecutan por parte de cada una de las unidades operativas que conforman su área y dirige su ejecución y evaluación. Fortalecer las iniciativas de los equipos de salud, orientadas a la solución de los problemas locales, a la promoción de la salud, a la participación comunitaria y a la coordinación interinstitucional.

La capacidad resolutive técnica del área se brinda a través de las unidades operativas de diferente nivel de complejidad, dirigida prioritariamente a enfrentar las principales causas de morbilidad – mortalidad general, infantil, materna y las enfermedades crónico – degenerativas predominantes en la zona geográfica de pertenencia.

La capacidad resolutive de los servicios se mide por eficacia y eficiencia en cuanto al mejoramiento de los niveles de salud de la población atendida y en relación con:

La conexión entre el primer nivel (puestos, subcentros y centros de salud) y el segundo nivel o nivel complementario (hospital cantonal o provincial) que favorecen la capacidad diagnóstica y terapéutica del servicio, conocida también como sistema de referencia y contrarreferencia por niveles. Las acciones programadas frente a problemas prevalentes en cada localidad, que aseguren respuestas eficaces a necesidades prioritarias.

CAPACIDAD RESOLUTIVA ADMINISTRATIVA.- Es el nexo de comunicación con la Dirección Provincial de Salud para los fines técnicos – administrativos y con otras áreas de salud para el abordaje de los problemas comunes. La responsabilidad en las acciones que ejecuta la Jefatura de Área, va necesariamente ligada a la desconcentración de funciones administrativas desde el nivel provincial, por lo tanto, tiene capacidad para

articular, supervisar y evaluar el funcionamiento de todos los servicios de salud que integran el área.

Tiene la función de administrar todos los recursos humanos del área, asegurando su aplicación racional para la adecuada operación y prestación de servicios al usuario; conduce y apoya la implantación y manejo adecuado de procedimientos técnico – administrativos para la organización y funcionamiento de sus servicios; y es responsable sobre el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura física, equipamiento y reequipamiento de las unidades.

CAPACIDAD RESOLUTIVA FINANCIERA.- La Jefatura de Área de transforma en Unidad Ejecutora a partir de enero de 1995, fecha en la cual se crea el presupuesto por Áreas de Salud que le permite la capacidad autónoma de marcar su propio presupuesto y es la responsable de elaborar el plan operativo, que incluye la definición de estrategias para viabilizar el cumplimiento de las actividades inmersas en las funciones descritas y en el presupuesto respectivo; elaborar y ejecutar el presupuesto formulado en base a la programación local (elaboración por partidas de acuerdo a la proforma, separando los gastos hospitalarios de las Unidades Operativas de primer nivel). Incluye metas de producción de servicios de salud y evalúa la forma de gasto en el Área conforme a los lineamientos vigentes en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC) y las leyes de Presupuesto y Clasificador de Gasto.

LA ADMINISTRACIÓN EN SALUD EN LA PROVINCIA DE LOJA

De conformidad con el Acuerdo Ministerial No. 0000095 del 30 de enero de 2006, donde el Ministro de Salud Pública, Dr. Iván Zambrano, aprueba el **MANUAL DEL SISTEMA REGIONALIZADO DE SERVICIOS DE SALUD Y CAPACIDAD RESOLUTIVA DE LAS UNIDADES OPERATIVAS Y ÁREAS DE SALUD**, corresponde a la provincia de Loja la siguiente distribución de la administración pública en materia de salud pública: ⁸

⁸ FUENTE: INEC Sistema de Información Ministerio de Salud Pública, **SISTEMA REGIONALIZADO DE LOS SERVICIOS DE SALUD Y CAPACIDAD RESOLUTIVA DE LAS UNIDADES DE SALUD**, Modelo de Gerencia de Servicios de Salud, Quinta Edición, 2006, págs.. 77-81.



SIMBOLOGÍA

DPSL:	DIRECCIÓN PROVINCIAL DE SALUD DE LOJA
HE:	HOSPITAL GENERAL
HB:	HOSPITAL BÁSICO
CS:	CENTRO DE SALUD
SCU:	SUBCENTRO DE SALUD URBANO
SCR:	SUBCENTRO DE SALUD RURAL
PS:	PUESTO DE SALUD

UNIDAD ADMINISTRATIVA:

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE SALUD DE LOJA

PLANTA CENTRAL

UNIDADES HOSPITALARIAS DE REFERENCIA PROVINCIAL

NOMBRE DEL HOSPITAL	TIPOLOGIA	TIPO DE HOSPITAL	DOTACIÓN NORMAL DE CAMAS
Isidro Ayora	HG	Agudo	243

UNIDADES OPERATIVAS POR ÁREAS DE SALUD

ÁREA 1- CENTRO DE SALUD No. 1

JEFATURA DE ÁREA DE SALUD: CENTRO DE SALUD No. 1



UNIDAD OPERATIVA	TIPOLOGÍA	POBLACIÓN	CANTÓN	PARROQUIA
Centro de Salud No. 1	CS	29.558	LOJA	SUCRE
Chontacruz	SCU	3.616	LOJA	SUCRE
Miraflores	SCU	3.546	LOJA	SUCRE
Obra Pía	SCU	4.580	LOJA	SUCRE
Tierras Coloradas	SCU	2.679	LOJA	SUCRE
Chuquiribamba	SCR	2.611	LOJA	CHUQUIRIBAMBA
Taquil (M.Riofrío)	SCR	3.192	LOJA	TAQUIL
Aguangora	SCR	1.496	LOJA	TAQUIL
TOTAL ÁREA	8	51.578		

ÁREA 2- CENTRO DE SALUD No. 2

JEFATURA DE ÁREA DE SALUD: CENTRO DE SALUD No. 2

UNIDAD OPERATIVA	TIPOLOGÍA	POBLACIÓN	CANTÓN	PARROQUIA
Centro de Salud No. 2	CS	21.497	LOJA	SAN SEBASTIÁN
Daniel Álvarez	SCU	5.705	LOJA	SAN SEBASTIÁN
Héroes del Cenepa	SCU	3.569	LOJA	SAN SEBASTIÁN
La Pradera	SCU	4.457	LOJA	SAN SEBASTIÁN



Amparo Municipal	SCU	8.063	LOJA	SAN SEBASTIÁN
Zamora Huayco	SCU	3.006	LOJA	SAN SEBASTIÁN
TOTAL ÁREA	6	46.297		

ÁREA 3- CENTRO DE SALUD No. 3

JEFATURA DE ÁREA DE SALUD: CENTRO DE SALUD No. 3

UNIDAD OPERATIVA	TIPOLOGÍA	POBLACIÓN	CANTÓN	PARROQUIA
Centro de Salud No. 3	CS	28.299	LOJA	EL VALLE
Belén	CSU	5.921	LOJA	EL VALLE
Conzacola	CSU	2.797	LOJA	EL VALLE
Motupe	CSU	3.542	LOJA	EL VALLE
San Cayetano	SCU	3.432	LOJA	EL VALLE
Jimbilla	SCR	2.030	LOJA	JIMBILLA
San Lucas	SCR	4.358	LOJA	SAN LUCAS
Santiago	SCR	3.006	LOJA	SANTIAGO
Píchic	PS	1.131	LOJA	SAN LUCAS
TOTAL ÁREA	9	54.516		

ÁREA 4- CATAMAYO

JEFATURA DE ÁREA DE SALUD: CENTRO DE SALUD "CATAMAYO"



UNIDAD OPERATIVA	TIPOLOGÍA	POBLACIÓN	CANTÓN	PARROQUIA
Catamayo	CS	12.331	CATAMAYO	CATAMAYO
San José	SCU	3.520	CATAMAYO	SAN JOSÉ
Chaguarpamba	SCU	6.211	CHAGUARPAMBA	CHAGUARPAMBA
El Tambo	SCR	5.179	CATAMAYO	EL TAMBO
El Cisne	SCR	2.107	LOJA	EL CISNE
San Pedro de la Bendita	SCR	1.455	CATAMAYO	S.PEDRO DE LA BENDITA
Orianga	SCR	2.623	PALTAS	ORIANGA
Olmedo	SCR	5.411	OLMEDO	OLMEDO
Gualele	PS	3.281	LOJA	GUALELE
Guayquichuma	PS	665	CATAMAYO	GUAYQUICHUMA
Zambi	PS	981	CATAMAYO	ZAMBI
Buena Vista	PS	1.663	CHAGUARPAMBA	BUEBA VISTA
El Rosario	PS	833	CHAGUARPAMBA	EL ROSARIO
Santa Rufina	PS	1.658	CHAGUARPAMBA	SANTA RUFINA
La Tingue	PS	1.524	OLMEDO	LA TINGUE
TOTAL ÁREA	15	49.422		

ÁREA 5- CARIAMANGA-CALVAS

JEFATURA DE ÁREA DE SALUD: HOSPITAL BÁSICO “JOSÉ MIGUEL ROSILLO”

UNIDAD OPERATIVA	TIPOLOGÍA	POBLACIÓN	CANTÓN	PARROQUIA
-------------------------	------------------	------------------	---------------	------------------



José Miguel Rosillo	HB	25.5580	CALVAS	CARIAMANGA
Colaisaca	SCR	2.060	CALVAS	COLAISACA
El Batán	SCR	600	CALVAS	COLAISACA
Lucero	SCR	4.049	CALVAS	LUCERO
Usaime	PS	790	CALVAS	COLAISACA
San Guillín	PS	900	CALVAS	SAN GUILLIN
TOTAL ÁREA	6	33.957		

ÁREA 6- AMALUZA- ESPÍNDOLA

JEFATURA DE ÁREA DE SALUD: HOSPITAL BÁSICO "AMALUZA"

UNIDAD OPERATIVA	TIPOLOGÍA	POBLACIÓN	CANTÓN	PARROQUIA
Amaluza	HB	4.897	ESPÍNDOLA	AMALUZA
Bellavista	SCR	2.841	ESPÍNDOLA	BELLAVISTA
Jimbura	SCR	2.741	ESPÍNDOLA	JIMBURA
Santa Teresita	SCR	1.175	ESPÍNDOLA	SANTA TERESITA
27 de Abril (La Naranja)	SCR	2.417	ESPÍNDOLA	27 DE ABRIL
El Ingenio	SCR	2.222	ESPÍNDOLA	EL INGENIO
Tundurama	PS	1.059	ESPÍNDOLA	SANTA TERESITA
TOTAL ÁREA	7	17.352		



ÁREA 7- MACARÁ

JEFATURA DE ÁREA DE SALUD: HOSPITAL BINACIONAL "ARCENIO CELI"

UNIDAD OPERATIVA	TIPOLOGÍA	POBLACIÓN	CANTÓN	PARROQUIA
Macará	HC	12.612	MACARÁ	MACARÁ
Sozoranga	SCU	3.481	SOZORANGA	SOZORANGA
La Victoria	SCR	2.288	MACARÁ	LA VICTORIA
Fronteras Saludables	SCR	3.045	MACARÁ	SABIANGO
Tacamoros	SCR	3.414	SOZORANGA	TACAMOROS
Larama	PS	1.077	MACARÁ	LARAMA
Sabiango (La Capilla)	PS	1.001	MACARÁ	SABIANGO
Curichanga	PS	1.260	SOZORANGA	SOZORANGA
Susuco	PS	625	SOZORANGA	SOZORANGA
Nueva Fátima	PS	1.087	SOZORANGA	NUEVA FÁTIMA
Perpetuo Socorro	PS	748	SOZORANGA	TACAMOROS
TOTAL ÁREA	11	30.638		

ÁREA 8- CATACOA

JEFATURA DE ÁREA DE SALUD: HOSPITAL BÁSICO "GUIDO ALFONSO DÍAZ JUMBO"



UNIDAD OPERATIVA	TIPOLOGÍA	POBLACIÓN	CANTÓN	PARROQUIA
Catacocha	HB	14.877	PALTAS	CATACOCHA
Cangonamá	SCR	1.921	PALTAS	CANGONAMÁ
Lauro Guerrero	SCR	3.006	PALTAS	LAURO GUERRERO
Casanga	SCR	3.141	PALTAS	CASANGA
San Antonio de Paltas	PS	2.080	PALTAS	SAN ANTONIO
El Huato	PS	840	PALTAS	CATACOCHA
Las Cochas	PS	1.981	PALTAS	CATACOCHA
TOTAL ÁREA	7	27.846		

ÁREA 9- ALAMOR

JEFATURA DE ÁREA DE SALUD: HOSPITAL BASICO "ALAMOR"

UNIDAD OPERATIVA	TIPOLOGÍA	POBLACIÓN	CANTÓN	PARROQUIA
Alamor	HB	6.896	PUYANGO	ALAMOR
Celica	SCU	5.336	CELICA	CELICA
Pindal	SCU	3.302	PINDAL	PINDAL
San Juan de Pózul	SCR	3.370	CELICA	SAN JUAN DE POZUL
Sabanilla	SCR	1.785	CELICA	SABANILLA
Guachanamá	SCR	3.061	PALTAS	GUACHANAMÁ
El Arenal	SCR	2.000	PUYANGO	EL ARENAL



El Limbo (Mariana de Jesús)	SCR	2.589	PUYANGO	EL LIMBO
Vicentino	SCR	1.381	PUYANGO	VICENTINO
Cruzpamba	PS	1.490	CELICA	CRUZPAMBA
Algarrobillo	PS	1.331	CELICA	MAXIMO RODRIGUEZ
Ciano	PS	1.639	PUYANGO	CIANO
Mercadillo	PS	1.107	PUYANGO	MERCADILLO
Cerro de Milagro	PS	813	PINDAL	PINDAL
Chaquinal	PS	1.086	PINDAL	CHAQUINAL
Doce de Diciembre	PS	1.729	PINDAL	12 DE DICIEMBRE
TOTAL	16	38.915		
ÁREA				

ÁREA 10- SARAGURO

JEFATURA DE ÁREA DE SALUD: HOSPITAL BASICO "ALAMOR"

UNIDAD OPERATIVA	TIPOLOGÍA	POBLACIÓN	CANTÓN	PARROQUIA
Saraguro	HB	7.758	SARAGURO	SARAGURO
Lagunas	SCU	616	SARAGURO	SARAGURO
Celén	SCR	1.926	SARAGURO	PARAISO DE CELÉN
Manú	SCR	3.102	SARAGURO	MANÚ



Cumbe (San Antonio)	SCR	1.517	SARAGURO	CUMBE
Llaco	SCR	1.072	SARAGURO	SAN PABLO DE TENTA
Tenta	SCR	1.300	SARAGURO	SAN PABLO DE TENTA
Selva Alegre	SCR	1.500	SARAGURO	SELVA ALEGRE
Urdaneta (Paquishapa)	SCR	850	SARAGURO	URDANETA
Gera	PS	659	SARAGURO	SARAGURO
Ñamarín	PS	301	SARAGURO	SARAGURO
Oñacapac	PS	564	SARAGURO	SARAGURO
Tuncarta	PS	192	SARAGURO	SARAGURO
Gañil	PS	492	SARAGURO	PARAISO DE CELÉN
Lluzhapa	PS	1.997	SARAGURO	LLUZHAPA
Sumaipamba	PS	1.900	SARAGURO	MANÚ
Cañicapac	PS	281	SARAGURO	SAN PABLO DE TENTA
Mater	PS	662	SARAGURO	SAN PABLO DE TENTA
La Papaya	PS	213	SARAGURO	SAN PABLO DE TENTA
Sauce	PS	323	SARAGURO	SAN PABLO DE TENTA
San Sebastián de Yúluc	PS	1.103	SARAGURO	YÚLUC



San Vicente	PS	635	SARAGURO	SELVA ALEGRE
Gurudel	PS	578	SARAGURO	URDANETA
Turucachi	PS	564	SARAGURO	URDANETA
TOTAL	24	30.105		
ÁREA				

ÁREA 11- GONZANAMÁ

JEFATURA DE ÁREA DE SALUD: CENTRO DE SALUD DE GONZANAMÁ

UNIDAD OPERATIVA	TIPOLOGÍA	POBLACIÓN	CANTÓN	PARROQUIA
Gonzanamá	CS	3.089	GONZANAMÁ	GONZANAMÁ
Quilanga	SCU	3.568	QUILANGA	QUILANGA
Changaimina	CSR	3.412	GONZANAMÁ	CHANGAIMINA
Nambacola	SCR	4.948	GONZANAMÁ	NAMBACOLA
Purunuma (Eguiguren)	SCR	1.554	GONZANAMÁ	PURUNUMA
Sacapalca	SCR	2.478	GONZANAMÁ	SACAPALCA
San Antonio	SCR	1.543	GONZANAMÁ	SACAPALCA
Potreriños	PS	421	GONZANAMÁ	SACAPALCA
TOTAL	8	21.013		
ÁREA				

ÁREA 12- VILCABAMBA

JEFATURA DE ÁREA DE SALUD: HOSPITAL BÁSICO "KOCHI OTANI" VILCABAMBA



UNIDAD OPERATIVA	TIPOLOGÍA	POBLACIÓN	CANTÓN	PARROQUIA
Vilcabamba	HB	6.673	LOJA	VILCABAMBA
Malacatos (Valladolid)	SCR	1.176	LOJA	MALACATOS
Yangana	SCR	3.334	LOJA	YANGANA
Comunidades	PS	275	LOJA	YANGANA
TOTAL ÁREA	4	17.695		

ÁREA 13- ZAPOTILLO

JEFATURA DE ÁREA DE SALUD: CENTRO DE SALUD ZAPOTILLO

UNIDAD OPERATIVA	TIPOLOGÍA	POBLACIÓN	CANTÓN	PARROQUIA
Zapotillo	CS	5.926	ZAPOTILLO	ZAPOTILLO
Cazaderos	SCR	1.176	ZAPOTILLO	CAZADEROS
Paletillas	SCR	3.012	ZAPOTILLO	PALETILLAS
Miraflores	PS	705	ZAPOTILLO	ZAPOTILLO
El Progreso	PS	333	ZAPOTILLO	CAZADEROS
Mangahurco	PS	591	ZAPOTILLO	CAZADEROS
TOTAL ÁREA	6	11.743		

TOTAL POBLACIÓN EN LA PROVINCIA: 431.077

1.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 2008

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: GENERALIDADES

La Administración Pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos exprofeso.⁹

La palabra administración está compuesta por los prefijos latinos: **AD** = Más; **MINUS** = Menos; **TRATOS** = Tratado, Materia o Ciencia.

Esto quiere decir: La Ciencia, la Materia, la cosa que trata del más y el menos o sea el orden, la disciplina; uno es más y otro es menos; unos disponen, otros obedecen y hacen las cosas. Este es el principio fundamental que estableció a fines del siglo XVIII Adam Smith; quien dividió el trabajo en dos categorías: supervisión o planificación y operativo o ejecución.

Para el tratadista ecuatoriano Herman Jaramillo Ordóñez, la administración pública es *“un proceso sistemático y metódico de carácter científico, técnico y jurídico que consiste en dirigir las funciones administrativas de las entidades y organismos del Estado para llegar a obtener resultados previstos, planeados y programados.”*¹⁰

⁹ <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021128143527.html>

¹⁰ JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman Dr., MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Universidad Nacional de Loja, Área Jurídica, Social y Administrativa, Quinta Edición, 2005, pág. 87.

Para el Dr. Nicolás Granja Galindo, señala que *“la administración en general, consiste en el ejercicio consciente e intencional de cierta actividad cumplida por el administrador con el propósito de obtener un fin determinado.”*¹¹

Según los clásicos la administración significa: “planear, organizar, dirigir, coordinar, y controlar algo, con el fin de cumplir con un objetivo determinado.”¹²

Las normas administrativas consisten de todos aquellos principios, normas, reglamentos y leyes que proporcionan el marco legal adecuado para lo que es la gestión, conducción; o sea la administración de un organismo público o privado.

La Administración Pública es, por lo tanto, el sistema administrativo de un Estado, de una ciudad, de una comuna o centro poblado y que existe principalmente para dos cosas:

- 1. Prestar servicios públicos a la comunidad a quien se debe; y**
- 2. Ejercitar controles públicos a las personas y la propiedad dentro de su dominio.**

Con estos objetivos las normas y leyes que regulan la administración pública deben:

- Establecer las agencias administrativas adecuadas; otorgándoles ciertos poderes, describiendo el alcance y límite de los mismos.
- Proveer de los medios para hacer cumplir las decisiones administrativa hechas en el ejercicio de estos poderes; y
- - Proporcionarles un sistema que brinde seguridad contra acciones administrativas arbitrarias, discriminatorias o no autorizadas.
- Los poderes o autoridades administrativas establecidas por las normas modernas son de cuatro tipos:

¹¹ GRANJA GALINDO Nicolás Dr., FUNDAMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Quinta Edición, Editorial Jurídica del Ecuador, 2006, pág. 97

¹² FAYOL, Henry, ADMINISTRACIÓN INDUSTRIAL EN GENERAL, editorial Atlas. Sao Pablo- 1950, Pág. 10, citado por el Dr. Herman Jaramillo Ordóñez, en su obra Manual de Derecho Administrativo, Quinta Edición, 2005, pág. 87.

- El Normativo: poder que tiene la capacidad de generar las normas generales o regulaciones.
- El de Patente: poder que puede otorgar el uso, renovación y revocar licencias o permisos para ejercer actividades.
- El Investigativo: poder que obtiene la testificación para producir información y datos para producir una regulación efectiva; y
- El Ejecutivo: poder que emite ordenes administrativas para que sean ejecutadas por la comunidad.

La doctrina ha identificado a la **administración pública** desde tres enfoques: *a) como sujeto; b) como organización; y, c) como actividad*¹³. Como **sujeto**, es preciso reconocerle capacidad de adquirir y ejercer derechos y obligaciones, incluyendo la titularidad de derechos de contenido económico. En tanto **organización**, la administración pública deviene de cada vez más compleja y diversificada necesidad de que el Estado cumpla con las finalidades que justifican su existencia y que demandan la formación de estructuras (funcionales y territoriales) que atiendan tales fines. Finalmente, como **actividad** implica la concreción del poder del Estado que, dotada de características propias, desarrolla y asegura la normatividad.

El tratadista Herman Jaramillo Ordóñez, señala que *“el servicio público es toda actividad que ejerce la Administración Pública para satisfacer necesidades colectivas, sujetas bajo un régimen jurídico especial y de control de autoridad competente.”*¹⁴

El objeto de la administración es prestar servicios permanentes, regulares, continuos, iguales, eficientes y eficaces para satisfacer las necesidades e intereses generales.

¹³ ALFONSO LUCIANO PAREJO, en EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y MANUEL CLAVERO ARÉVALO, dirs. EL DERECHO PÚBLICO DE FINALES DE SIGLO, Editorial Civitas S.A, 1997, pp. 289-303, citado por el Dr. Genaro Eguiguren en su artículo **VISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN**, pág. 119, en la obra LA NUEVA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR, Varios autores, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora, Quito 2009

¹⁴

http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2390&Itemid=426

El servicio evoca una acción y efecto de servir pero también es la piedra de choque por los criterios políticos que se tienen sobre la buena o mala prestación.

Eustorgio Sarría, en su obra "Derecho Administrativo" sostiene que, *"Servicio Público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del Derecho Público, bien que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios, de administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas"*.

Los servicios públicos pueden ser:

- **Servicios Públicos Esenciales.**

Los esenciales se vinculan con la existencia como el agua potable, luz eléctrica, vivienda; y,

- **Servicios Públicos No-esenciales.**

Los no esenciales son de carácter secundario, como museos, teatros estadios, etc.

- **Servicios Públicos Propios.**

Son prestados directamente por el Estado.

- **Servicios Públicos Impropios.**

Son prestados por intermedio de otros órganos o personas particulares de acuerdo a disposiciones reglamentarias establecidas por la Administración Pública.

Además, los servicios pueden ser nacionales, provinciales, cantonales y parroquiales.

Modalidades de Servicios prestados por el Estado

Los servicios prestados por el Estado pueden ejecutarse de acuerdo con las siguientes modalidades:

- a) Servicios prestados directamente por la Administración pública;

- b) Servicios prestados por instituciones;
- c) Servicios prestados por empresas públicas;
- d) Servicios prestados por administración delegada; y,
- e) Servicios prestados mediante concesión.

Hoy en día el Estado para satisfacer necesidades generales no sólo se preocupa de los servicios básicos como agua potable, luz eléctrica, salubridad, educación, correos, obras públicas, sino también del control de precios, de la distribución y la venta de artículos de consumo popular.

El Estado por intermedio de la administración interviene para defender al consumidor del acaparamiento, del abuso de precios, de la especulación, dirigiendo el control como una característica republicana y democrática, El intervencionismo es producto de los reclamos y necesidades sociales de los pueblos.

Igualdad de los Servicios

La igualdad significa que todas las personas tienen los mismos derechos y garantías a requerir la prestación de servicios. El principio constitucional de "igualdad ante la ley" es una garantía ciudadana que nos indica que todo ser humano tiene acceso al uso de los servicios públicos, pero no al abuso. Por lo tanto, la igualdad reconoce privilegios. La igualdad debe ser cumplida y aplicada sin excepción de persona alguna.

Regularidad y continuidad de los servicios

Los servicios tienen que ser permanentes como el agua potable y la luz eléctrica. Estos servicios no pueden ser desatendidos porque su paralización afectaría gravemente a las personas. Si bien es cierto que la Constitución de la República en su Art. 326, numeral 14, reconoce y garantiza el derecho de los trabajadores a la huelga, en concordancia con el Art. 467 del Código del Trabajo; así como también se garantiza a través de la Carta Magna y el Código Laboral a los empleadores al paro. Vale recordar que, por mandato constitucional, ciertos servicios como la atención de la salud no pueden ser desatendidos, tienen que ser prestados en forma regular y continua. El concepto de la regularidad y continuidad de los servicios ha calado profundamente en la conciencia y en el espíritu del pueblo, su interrupción

es rechazado y protestado de inmediato, ya que la paralización atenta contra la vida y la existencia de los pueblos.

Elementos del Servicio Público

Los servicios públicos están integrados por cuatro elementos indispensables, que son:

Los Servicios Públicos

Son recursos humanos calificados que prestan servicios personales a la administración central, institucional o seccional para satisfacer necesidades generales. Los servidores públicos llamados también "agentes públicos" se los ha llegado a identificar como "funcionarios" y "empleados".

El Funcionario.- Es una persona natural que ejerce constitucional, legal y reglamentariamente una "función", y que se encuentra investido de un poder de decisión y de mando.

El Empleado.- es una persona natural, que debido a la jerarquía administrativa cumple órdenes de los funcionarios mediante la ejecución de determinadas actividades. Tanto el "funcionario" como el "empleado" se encuentran incorporados legalmente en los cuadros de la organización Administrativa. La organización y disciplina administrativa impone la obediencia y subordinación jerárquica.

Bienes

El Estado y las demás entidades del sector público para satisfacer necesidades de carácter general requieren contar con bienes y recursos financieros. Todos los bienes del Estado integran el patrimonio. La tenencia y conservación de los bienes patrimoniales del Estado les corresponde a los servidores públicos caucionados, legalmente designados, que se les haya entregado inventariados.

Obligaciones

Es obligación de la máxima autoridad velar por la conservación de los bienes de dominio público, que han sido adquiridos o designados para uso, cuidado o administración del respectivo organismo o entidad.

La máxima autoridad velará por el uso de los bienes para los fines que estén destinados.

Los organismos del Estado y más entidades públicas están obligados a llevar un registro contable de los bienes que le pertenecen, para conocer con exactitud con qué patrimonio cuentan y detectar oportunamente la pérdida, el hurto, el robo o la destrucción o su mal uso.

Prohibición de uso de los Bienes Públicos

Los bienes del Estado deben utilizárselos para la finalidad que se le ha designado, está prohibido el uso de los bienes públicos para los siguientes casos:

- Para fines políticos;
- Para fines electorales;
- Para fines doctrinarios;
- Para fines religiosos; y,
- Para otras actividades extrañas al servicio público.

Recursos Financieros

Los recursos financieros son ingresos que el Estado y otras entidades del sector público prescriben de los contribuyentes en forma de impuestos, tasas y contribuciones especiales, para financiar servicios públicos y la ejecución de programas de desarrollo económico en beneficio del país.

La facultad de establecer, modificar o extinguir tributos, es exclusiva del Estado mediante la ley; en consecuencia, "no hay tributo sin ley". Para atender servicios públicos es indispensable que el Estado cuente con recursos económicos, que únicamente los logra obtener mediante financiamiento anual del presupuesto.

Estos recursos los obtiene directa o indirectamente de la posesión, de la riqueza de las personas naturales o jurídicas del sector público y privado, mediante el pago de tributos.

Necesidad de Carácter General

No basta que existan servidores públicos, bienes y un régimen jurídico especial para prestar servicios públicos, es indispensable una necesidad de carácter general, con dimensión social.

Son las necesidades sociales, las demandas colectivas, los reclamos populares, los que protagonizan el nacimiento, la creación y el funcionamiento de tal o cual servicio. Todo lo que sea necesario, provechoso y pertinente para la sociedad, determina la creación de un servicio. La necesidad expresa deseos, inquietudes y aspiraciones de la colectividad de proveerse de todo aquello que le pueda producir satisfacción. A medida que satisface una necesidad social, como educación, trabajo, transporte se va ampliando la gama de nuevas necesidades.

Régimen Jurídico Especial

Para la prestación de servicios por parte del Estado en favor de la Sociedad, se requiere la adopción de un régimen jurídico especial, que proteja y garantice el uso de los servicios. En este caso las leyes especiales que se relacionan con los servicios públicos tienen por objeto señalar los rasgos generales sobre la creación, organización, funcionamiento y extinción de los servicios; y establecer los derechos, deberes, prohibiciones y garantías de los servidores; y determinar que tienen que ser eficientes, transparentes, simples, económicos y racionales.

Leyes Especiales

Entre estas leyes especiales tenemos: La Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones (LOSCCA); Ley de Modernización del Estado, Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFIC), Ley de Presupuestos del Sector Público, el Reglamento General Sustitutivo de Bienes del Sector Público, el Reglamento de Cauciones para el desempeño de Cargos Públicos, etc.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR

La Constitución ecuatoriana de 1830 contempla dentro del “Poder Ejecutivo”, para asistir al Jefe de Estado, un “Ministerio de Estado” a cargo de un Ministro Secretario encargado de dos secciones: gobierno interior y exterior

y hacienda; y el Consejo de Estado, con funciones consultivas. Las unidades de Guerra y Marina están a cargo del Jefe de Estado Mayor General. Un Decreto de 1831 separa “provisionalmente” “el ministerio de hacienda del interior y del exterior”.¹⁵

La siguiente Constitución de 1835, fija en tres el número de ministros secretarios de Estado: Interior y Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina. A finales de siglo, la Ley Fundamental de 1897 dispone que habrá “hasta cinco Ministros Secretarios de Estado”, remitiéndose a la Ley para la determinación de los “ramos y las funciones correspondientes a cada uno de los ministerios”.

El Consejo de Estado – a veces denominado “Consejo de Gobierno” en las constituciones ecuatorianas – es una institución consultiva que se reconoce desde la primera Constitución del Ecuador y que persiste hasta los inicios del siglo XX.

El “Congreso Constituyente” de 1830 que estableció el “Estado del Ecuador” y dictó su primera Ley Fundamental se remite a la legislación colombiana de 1825 para la organización administrativa. Afirma que *“siendo pocas las variaciones que ha hecho a lo concerniente al régimen (sic) o gobierno interior de las provincias de su distrito, i habiendo manifestado la experiencia (sic) que las innovaciones y la multiplicidad de leyes reglamentarias solo causan confusión, inquietud y disgusto de los pueblos”*¹⁶, razón por la cual decide aplicar “literalmente” la Ley colombiana de 1825 que había regido hasta entonces en este Departamento, que hoy es el Ecuador.

Esta *“Ley sobre organización y régimen (sic) político y económico de los departamentos y provincias”* establece como autoridades administrativas a los intendentes para los “departamentos”, gobernadores para las provincias – “los intendentes son gobernadores de las provincias en que tienen su residencia” - , los jefes políticos municipales, los alcaldes municipales y parroquiales, jefes políticos municipales, juntas de sanidad, municipalidades

¹⁵ Primer Registro (sic) Auténtico Nacional. t 1. Separando provisionalmente el Ministerio de hacienda del interior i relaciones exteriores (sic) p. 17, citado por PEREZ Efraín, DERECHO ADMINISTRATIVO, Vol. 1, Tercera Edición, Quito, 2009, pág. 32.

¹⁶ Primer Registro (sic) Auténtico Nacional. t 1: Ley de Régimen Político de Departamentos. 28 de Septiembre de 1830., citado por PEREZ Efraín, DERECHO ADMINISTRATIVO, Vol. 1, Tercera Edición, Quito, 2009, pág. 32.

y juntas parroquiales, juntas de provincia. Su último capítulo se dedica por entero a la tipificación y sanciones a las incorrecciones de los “empleados públicos”.

La primera Ley propiamente ecuatoriana ¹⁷ sobre el tema, de 1843, mantiene los gobernadores y designa a corregidores y tenientes parroquiales para los cantones y parroquias; así como establece un “consejo provincial” para asistir a los gobernadores. ¹⁸

Particular atención se presta a la hacienda pública, fuente de los ingresos estatales, tanto durante la Colonia como en la República. La Constitución de 1830 atribuye a una “contaduría general” atribuciones para revisar las cuentas de las contadurías departamentales, conforme la ley especial de la materia. La Ley Orgánica de la Hacienda de 1830 establece tesorerías departamentales y una junta de hacienda. Asimismo, según el mandato constitucional conforma la Contaduría General y las contadurías departamentales. Las sanciones impuestas a las contadurías departamentales son conocidas por el Ministerio de Hacienda. ¹⁹ La Contaduría General pasó a denominarse Tribunal de Cuentas en la Ley Orgánica de Hacienda de 1843.

¹⁷ En 1843 se dicta la tercera Constitución del Ecuador. La preside Francisco Marcos. Esta Constitución también se la conoció como la “Carta de la Esclavitud” y eligió a Juan José Flores como Presidente. Disponía que el Congreso se reúna solo cada cuatro años. La duración del mandato presidencial y de la Cámara de Diputados era de ocho años. Los Senadores eran elegidos para un período de 12 años. http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_del_constitucionalismo_ecuatoriano

¹⁸ NOBOA, Aurelio, **LEY DE RÉGIMEN POLÍTICO**, 10 de junio de 1843. Recopilación de leyes del Ecuador, Interior, desde 1821 hasta 1846. t III. Imprenta de A. Noboa. Guayaquil, 1901. P. 353, citado por el Dr. Efraín Pérez en su obra DERECHO ADMINISTRATIVO, Vol. 1, Tercera Edición, Quito, 2009, pág. 33

¹⁹ Cf. BORJA Y BORJA, Ramiro, **INFORME SOBRE LA CODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE HACIENDA**, en Boletín Jurídico. Órgano de la Comisión Legislativa. t II. Editorial Santo Domingo. Quito, 1960. Pp. 251 – 494. Este informe constituye un prolijo estudio de todas las leyes de hacienda de la República, hasta la codificación de 1960. Citado por el Dr. Efraín Pérez, en su obra DERECHO ADMINISTRATIVO, Vol. 1, Tercera Edición, Quito 2009, pág. 33.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA EN EL SIGLO XX

El siglo XX ecuatoriano parte de la Revolución Liberal de 1895. A pesar de que la primera Constitución Liberal, de 1897, apenas se diferencia de las anteriores, sí anticipa la orientación antirreligiosa de la Ley Fundamental de 1906²⁰, al suprimir por primera vez el nombre de Dios del preámbulo constitucional, aunque no pudo plasmarse, no obstante el alto nivel intelectual de sus integrantes, la filosofía y principios liberales. Es decir, el Ecuador entra básicamente en el siglo XX con las mismas instituciones administrativas de las últimas décadas del siglo XIX.

Las principales fuentes de la normativa de la Administración Pública ecuatoriana de inicios del siglo XX continúan siendo: la Constitución de la República; la Ley de Hacienda y la Ley de Régimen Administrativo, sustituidas por la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC) a mediados de los setentas y por el “Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva”, a fines del siglo XX²¹, inspirado este último en la ley de régimen jurídico de la legislación española.

Así las instituciones político – administrativas que se encuentran vigentes en 1900 son la Presidencia de la República y “hasta cinco” ministros de Estado

²⁰ La Asamblea Constituyente reunida en Quito, un 23 de diciembre de 1906, emite la décima segunda Constitución que rigió hasta 1925, en la que se concretan los principios liberales y se proclama la Jefatura Suprema de Eloy Alfaro, nombrándolo Presidente Constitucional hasta 1911. Se denominó “atea” por los conservadores, porque separa la iglesia del Estado.

Esta constitución propuso paz exterior, viabilidad y ferrocarriles, desarrollo de las artes y ciencias, educación laica, fortalecimiento del ejército, a más de las conquistas que se dieron en la Décima Primera Constitución y sin duda lo más importante la finalización de la construcción del ferrocarril que llegó a Quito el día 25 de junio de 1908 día de júbilo patriótico y regocijo nacional. Este ferrocarril cambiaba la suerte de los pueblos del Ecuador día en el cual se prepararon discursos, banquetes, actos, festejos entre otras cosas por este gran acontecimiento nacional. La Décima Segunda Constitución duró 23 años, con una tendencia liberal, en ésta gobernaron los Presidentes: Eloy Alfaro Delgado, Leonidas Plaza, Lizardo García, Víctor Emilio Estrada, Alfredo Baquerizo Moreno, José Luis Tamayo y Gonzalo Córdova. <http://www.monografias.com/trabajos58/historia-constitucional-ecuador/historia-constitucional-ecuador2.shtml>

²¹ La Procuraduría General del Estado, considera que se encuentra vigente la *Ley de Régimen Administrativo*, Of. PGE No. 07028 de 08-03-2004. R.O. 363, 24 de junio de 2004. Citado por Citado por el Dr. Efraín Pérez, en su obra DERECHO ADMINISTRATIVO, Vol. 1, Tercera Edición, Quito 2009, pág. 37.

constantes en la Constitución de 1897 y con funcionarios expresamente determinados por la Ley de Régimen Administrativo Interior, entre los cuales se cuentan cuatro ministros secretarios de Estado: Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra y Marina de 1898.

No obstante, en 1900, se reforma esta Ley autorizando al Ejecutivo autorizando “aumentar el número de Ministros Secretarios de Estado, hasta el término que fija la Constitución”.²²

En la Ley de Régimen Político y Administrativo de la República de 1930, los ministros de Estado son seis: 1) **Gobierno y Previsión Social**, 2) **Relaciones Exteriores**, 3) **Educación Pública**, 4) **Obras Públicas, Agricultura y Fomento**, 5) **Hacienda y Crédito Público**, y 6) **Guerra, Marina y Aviación**. En la actualidad existen quince ministerios de Estado, a lo que pueden añadirse las dependencias con nivel ministerial Secretaría General de la Administración y el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE).

Los gobernadores de provincia a comienzos de siglo, conforme la tradición del siglo XIX, desempeñan un papel destacado, por la autonomía de sus acciones, el mando militar que ostentan y relación jerárquica sobre todas las oficinas públicas de su ámbito territorial. Además, la dificultad de comunicaciones le atribuía necesariamente una amplia discrecionalidad en el ejercicio de sus vastas atribuciones. Esto se manifiesta en la extensión con que se tratan sus competencias en las sucesivas leyes de Régimen Administrativo Interior.

La revolución juliana marca el inicio de una transformación del enfoque de la Administración Pública en la política no solo monetaria, sino también financiera y económica del país. El Estado asume un creciente control sobre aspectos que hasta la fecha se encontraban fuera de la órbita gubernamental. Esta supervisión requiere de una institucionalidad y de una burocracia especializada. Las políticas públicas dan impulso a la obra pública del Ejecutivo en beneficio de la colectividad, pero así mismo, inevitablemente, fueron influidas por intereses particulares, como han

²² Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Administrativo Interior, de 20 de octubre de 1900. R.O. 1247. Decretos y Leyes sancionados en 1900. Publicación anual del Archivo del Poder Legislativo. Imprenta Nacional, Quito 1901, pp. 127-129, Citado por el Dr. Efraín Pérez, en su obra DERECHO ADMINISTRATIVO, Vol. 1, Tercera Edición, Quito 2009, pág. 38.



señalado en forma unánime los historiadores. Así, según Pareja Diezcanseco:

Además, del gobierno de Ayora débese recordar la política de vialidad, la canalización y pavimentación de Guayaquil, la Ley de Asistencia Pública, la Ley de Sanidad, la de Timbres, de Monedas, Orgánica y Arancelaria de Aduanas, de Hacienda, Jubilación, Montepío Civil, Impuesto a las Herencias, Contrato individual de Trabajo, duración máxima de la jornada, descanso semanal, reglamentación del trabajo de mujeres y de protección a la maternidad, desahucio del trabajo, responsabilidad por accidentes...

Esto es, sin duda, bastante hacer.

Como consecuencia del estudio que la misión Kemmerer hiciera de la situación monetaria, se acordó dar al sucre una paridad reajustada a la realidad. La devolución a cinco sucres por dólar produjo al gobierno una ingente utilidad, que se invirtió en obras públicas, pero desgraciadamente también en exceso de burocracia. Fue ésta una de las faltas de la administración Ayora: el excesivo gasto fiscal, agravado por nuevas tributaciones. Volvióse a tomar por los caminos de la inflación, en este caso debido a una errónea política de enriquecimiento gubernativo que conllevaba el empobrecimiento general, por el crecimiento del gasto público y el alza de preciosⁱ.

Para Agustín Cueva, a propósito del tema burocrático,

Era evidente que las capas medias concebían su “revolución” ante todo como un “acto de justicia” para consigo mismas, y no sólo en la esfera militar. Hasta antes de la transformación “juliana” los empleos habían escaseado, mas ahora “se crearon cargos sin función, o con funciones subdivididas, para mucha gente. Se triplicaron o cuadruplicaron los sueldos de la alta burocracia. Y al olor de tan rico presupuesto no tardaron, hasta muchos de los díscolos de la víspera, en allanarse a la situación tras los



cargos de la nueva banca, de los nuevos organismos administrativos y de la diplomacia.”²³

Sobre los cambios en el enfoque del papel del gobierno y la Administración Pública, manifiesta este sociólogo,

...Y es que, a partir de 1926, concretamente, la “revolución” había conseguido consolidarse como simple movimiento modernizador del estado ecuatoriano. En esta perspectiva fueron suprimidos los llamados “estancos” particulares (monopolios locales o regionales), se centralizaron las rentas públicas, se crearon el Banco Central y la Superintendencia de Bancos. La Asamblea de 1929 sentó, además algunos principios progresistas para la época, como el de la función social de la propiedad y la representación de las minorías políticas; estableció el hábeas corpus y reconoció derechos para los hijos ilegítimos. En este período, se instituyó también la Caja de Pensiones para empleados públicos, se dictó una legislación laboral sobre contratos, jornada máxima, desahucio, trabajo de mujeres y menores y se crearon las Inspectorías de Trabajo, medidas que, en algo, beneficiaron por lo menos a los obreros de los sectores más modernos de la economía nacional que, en realidad, no eran muchosⁱⁱ.

Por otra parte, parece una perspectiva anacrónica juzgar estas políticas, como lo hace Cueva a través de concepciones sociales y políticas que no cobrarían vigencia hasta mediados del siglo XX:

Mas nada de esto implicó un cambio estructural de envergadura, que modificara sustancialmente la condición de las grandes masas populares. En el mismo año 1929, es decir, al tiempo en que se expedía una constitución de principios progresistas, el gobierno no vacilaba en reprimir sangrientamente los levantamientos indígenas de Columbe y Colta. La

²³ CUEVA, Agustín, “EL ECUADOR DE 1925 A 1960” EN NUEVA HISTORIA DEL ECUADOR. Corporación Editora Nacional-Grijalvo-Quito, 1983 V 10, pág. 95, Citado por Oscar Efrén Reyes, en la obra de PÉREZ Efraín, DERECHO ADMINISTRATIVO, Tercera Edición, Quito, 2009, Pág. 43

*modernización del estado ecuatoriano, como se ve, tenla límites de clase sumamente claros.*²⁴

La planificación surge a mediados de siglo como complemento al papel de fomento que se asigna al Estado, en el estímulo y orientación de las actividades productivas y la orientación de las inversiones estatales y del gasto público, a cargo de la Junta Nacional de Planificación, después Consejo Nacional de Planificación (CONADE). La creación desde aquella época de algunos ministerios existentes en la actualidad responde a la necesidad de administrar “leyes de fomento” que ofrecen estímulos principalmente tributarios, pero también de diferente naturaleza, además de los créditos subsidiados, orientados a sectores y áreas productivas selectas; que son todas estas políticas abandonadas por sus resultados magros durante el cuarto de siglo del tiempo de su vigencia aproximada. La reforma y codificación constitucional de 1998 encarga estas funciones de planificación a un organismo técnico de la Presidencia de la República. El Gobierno que asumió funciones en enero de 2000 delegó estas funciones al Vicepresidente de la República.

El papel del Estado como motor del desarrollo, concepción generalizada en la región a mediados del siglo y acogida entusiastamente por los bancos internacionales de desarrollo, involucra al Estado en actividades productivas a través de empresas públicas y sociedades de economía mixta, en los más variados campos económicos, incluyendo hidrocarburos y electrificación, comercialización y almacenamiento de alimentos básicos, hoteles turísticos y la empresa pesquera, así como la forestación, a partir de los años 60 y 70.

La creación de unidades administrativas y ministerios sucesivamente encargados de la ejecución de programas de desarrollo y asistencia local es una tendencia propiciada por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que se inicia en los años 80 y se intensifica con el aumento de la crisis y el empobrecimiento generalizado de la población, especialmente la del campo (los suprimidos SEDRI y DRI y los vigentes programas del Ministerio de Bienestar Social, así como el Desayuno escolar, instituciones como el FISE y el Fondo de Solidaridad, el Bono Solidario, bono de vivienda, PRODEPINE, etc.).

²⁴ *Ibíd*em

El fin de siglo en Ecuador tiene como características relevantes un gran impulso político y legal hacia la privatización, el resurgimiento de la antigua figura de la concesión para delegar servicios públicos y la descentralización, que se tradujeron en magros resultados durante la década de los noventas, puesto que ningún gran servicio público o importante actividad estatal ha sido concesionado o privatizado hasta la fecha, ni tampoco la descentralización se ha producido, aunque referencias abundantes a la misma aparecen en la Constitución de 1998 y en leyes variadas. En cambio, sí fueron liquidados negocios estatales que siempre produjeron grandes pérdidas y fueron motivo de escándalos en sucesivas administraciones y que en todo caso nunca produjeron los excedentes previstos, comenzando por la empresa de abonos del Estado, incluyendo la empresa de alcoholes y la Empresa Pesquera Nacional, Ecuatoriana de Aviación, así como las de comercialización y almacenamiento ENPROVIT y ENAC, entre las principales.

La súbita estatización de un alto porcentaje la banca ecuatoriana de fin de siglo no fue el fruto de una política estatal, pero sí la consecuencia de políticas y leyes fiscales, financieras y monetarias legislativas y ejecutivas combinadas con fenómenos económicos coyunturales como la caída de los precios y volúmenes de exportaciones privadas y petroleras y la destrucción de la infraestructura productiva ocasionada por el fenómeno de El Niño.

Por último, se perfila un nuevo paradigma en las actividades públicas y privadas orientadas hacia un desarrollo que no solo signifique crecimiento económico, sino también que aproveche racionalmente los recursos y sea equitativamente distribuido: es el concepto de desarrollo sustentable y conservación del medio ambiente, plasmado en la declaratoria constitucional del derecho a un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación (Art. 23, 6. Constitución de 1998).

En todas las leyes de los noventas, relacionadas con los servicios públicos y el aprovechamiento de los recursos naturales se contempla el requerimiento del estudio de impacto ambiental, consagrado en la Ley de Gestión Ambiental.²⁵ Esta tendencia se afirma con la inclusión de tipificaciones penales por infracciones a tales principios.²⁶

²⁵ L 99-37 LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL, Registro Oficial No. 245 del 30 de junio de 1999.

²⁶ L99-49 LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO PENAL, Registro Oficial 2 del 25 de enero de 2000

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN DEL 2008

Las constituciones ecuatorianas recientes han consagrado como definición de la administración pública y/o función pública la de ser **“un servicio a la colectividad”**. En efecto, este enunciado se lo encuentra en las constituciones de 1967 (Art. 76); 1979 (Art. 39) y 1998 (Art. 120) y se replica en la del 2008 (Art. 227). A ello se suma lo que se señalaba en el Art. 97, numeral 13 de la Constitución de 1998, acerca de las responsabilidades de los ciudadanos cuando invocaba **“Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad, y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, conforme a la Ley”**.²⁷ La actual constitución del 2008 consagra idénticamente dicho texto constitucional en el Art. 83, numeral 11,²⁸ sobre los deberes y responsabilidades de los ciudadanos y ciudadanas.

La Constitución de Montecristi se ha dividido en nueve títulos, a saber: los tres primeros que corresponden a la parte dogmática: elementos constitutivos del Estado, derechos y garantías constitucionales; y los restantes seis a la parte orgánica: organización del poder, organización territorial, régimen de desarrollo, régimen del buen vivir, relaciones internacionales y supremacía de la Constitución.

El título correspondiente a la *organización del poder* se inicia con el capítulo dedicado a la participación democrática, le siguen sendos capítulos para cada una de las funciones del Estado: Legislativa, Ejecutiva, Judicial Transparencia y Control Social y Electoral; y el séptimo y el final a la administración pública.

Al estar la administración pública ubicada al final del título de la organización del poder, luego de los relativos a las funciones del Estado, podríamos entender que sus enunciados comprenderían y serían aplicables, salvo expresas disposiciones, a todas las cinco funciones del Estado.

²⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR r, R.O. 1 del 10 de agosto de 1998 – actualmente derogada-.

²⁸ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR 2008, El Fórum, Editores, 2009.

Respecto al Régimen Seccional Autónomo, éste ha sido ubicado en el título de la Organización Territorial que comprende regiones, consejos provinciales, concejos municipales, juntas parroquiales y regímenes especiales como los distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas y la provincia de Galápagos.

Toda distribución de territorio tiene también fines administrativos, no en vano se ha reconocido que el poder se distribuye o divide funcional y territorialmente y el poder se manifiesta y concretiza mediante la actividad política o gobierno y la administración de la cosa pública. Por tanto, no obstante la autonomía de la que gozan los regímenes seccionales, son, al fin, administraciones que algunos doctrinarios llaman “*indirectas*” y que en lo fundamental deberían también estar sometidas a un ordenamiento jurídico y común de las administraciones centrales o funcionales, sin perjuicio de respetar las especificidades que la autonomía impone.

Por otra parte vale recordar que, la Constitución Política de 1998 identificaba a las personas que prestan servicios a la administración pública como funcionarios, empleados, trabajadores, miembros de la fuerza pública, profesores, servidores, dignatarios, mandatarios, etc., sin precisar los elementos comunes ni las diferencias en cada una de esas especies de empleo público.

Por el contrario, la nueva Constitución del 2008 en un significativo avance ha definido como servidoras o servidores públicos a todas las personas que de una u otra manera prestan servicios personales al sector público. El Art. 229 señala:

“Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”.

De esta manera se esclarece el caótico régimen jurídico que a partir de denominaciones diferentes se generó en la legislación y que permitirá la aplicación general de principios, derechos, fueros, sanciones, obligaciones, responsabilidades, etc. Ya no se repetirán las posibilidades que hicieron posible evadir o abusar de las normas bajo el argumento de tener o no tener una condición especial dentro del servicio público.

“La definición constitucional de servidoras o servidores públicos alcanza y somete a un régimen unificado a quienes son elegidos por votación popular,



*a los designados para periodos fijos, a los que han hecho carrera en el servicio público, a los contratados temporalmente e incluso a los miembros de la fuerza pública que al tenor del último inciso del Art. 158 de la Constitución son considerados servidoras y servidores públicos”.*²⁹

La única distinción que hace la Constitución de la República, es con respecto a las obreras y obreros que quedan sujetos bajo el Código del Trabajo y respecto a los cuales será posible la contratación colectiva.

SECTOR PÚBLICO

El Art. 225 de la Constitución de la República, publicada en el Registro Oficial No. 449 del 2008, señala que el sector público comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen seccional autónomo desconcentrado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

Siguen formalmente excluidas del denominado sector público las corporaciones y sociedades constituidas con personería jurídica de derecho

²⁹ EGUIGUREN Genero, **VISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN**, LA NUEVA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR: Estado, Derechos e Instituciones, varios autores, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, 2009, pp. 124.

privado, no obstante que su capital o recursos sean mayoritaria o totalmente públicos, a pesar de que en algunos aspectos le sean aplicables las normas de derecho público como en materia de control gubernamental, de remuneraciones y de contratación pública. La huida del derecho administrativo, como se ha llamado a la deliberada migración al derecho privado y sus formas de acción por sujetos cuyas finalidades y recursos son indiscutiblemente de propiedad e interés general, al parecer, no fue frenada en Montecristi.

PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Art. 227 de la Norma Primera establece que la administración pública es un servicio a la colectividad y se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Desde la Constitución de 1998 e inclusive la vigente Constitución del 2008 también enuncian principios rectores, sin perjuicio de los citados anteriormente, como: legalidad, motivación, eficiencia, desconcentración, descentralización, coordinación, evaluación, prohibición de nepotismo y de conflicto de intereses, imprescriptibilidad de las acciones, y las penas por cohecho, concusión, peculado y enriquecimiento ilícito, de impugnación, responsabilidad, publicidad, seguridad jurídica y del debido proceso.

El principio de legalidad está contemplado en el Art. 226 de la Constitución de 2008, el cual es esencial en la actividad de las administraciones públicas. En tal virtud, ningún órgano ni servidor público tiene otra competencia ni ejercerá otras atribuciones que las expresamente señaladas en la Constitución o la Ley y ha sido recogido así:

Art. 226.- “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que le sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar

*acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.*³⁰

Al mismo tiempo, este principio es garantía de la seguridad jurídica y de que ni el Estado ni sus agentes podrán hacer algo que no sea previsible desde el propio ordenamiento jurídico.

Otro principio fundamental de la administración pública es el de *motivación* de sus actuaciones consagrado en el art. 76 literal l) que señala: “**Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados**”.³¹

Vale hacer notar que, aunque la motivación ya constaba en el Art. 24, numeral 13 de la Constitución de 1998, sin embargo la novedad radica en que **la falta de motivación determina como efecto LA NULIDAD de tales actuaciones y la obligatoriedad de la sanción a las servidoras y servidores responsables.**³²

El Art. 66, numeral 23 de la Carta Magna vigente establece: “*El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuesta motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo*”.

Aquí radica el derecho de petición, el cual está contemplado como un derecho humano, el cual es exigible inclusive al aplicar el Art. 212 del Código Penal mismo que expresa: “*Será reprimido con multa de cuarenta a cien sucres y prisión de uno a seis meses, la autoridad que, de cualquier manera, impidiere el libre ejercicio del derecho de petición*”; esto sin perjuicio de

³⁰ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR 2008, El Fórum, Editores, 2009.

³¹ *Ibidem*.

³² EGUIGUREN Genaro, **VISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN**, artículo inserto en el libro LA NUEVA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR: Estado, derechos e instituciones, varios autores, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, Quito, 2009, pág. 125.

acudir ante las instancias legales a fin de que se aplique la figura jurídica del silencio administrativo positivo.

El principio de *eficiencia*, más que una aspiración que un carácter de administración, pretende que todas las actuaciones de los órganos y los servidores reflejen una adecuada relación costo – beneficio y puede ser más visible en las actividades económicas asumidas por el Estado y en la prestación de servicios públicos.

Así como el territorio se ha dividido para efectos del ejercicio del poder, es lógico que la autoridad también se divida. El principio de *desconcentración* pretende que las funciones cuya actividad pueda desarrollarse en toda la geografía como la ejecutiva, no obstante mantengan la jerarquía que le es propia, efectivamente se acerque al ciudadano de modo que sea la administración la que vaya a él y no que él deba ir a ella. Las otras funciones también deben organizarse aplicando este principio, así las funciones Judicial, Electoral y de Participación y Control Social deben desarrollar su actividad de modo que desde cualquier lugar del territorio sea posible la participación ciudadana.

El principio de *descentralización* se ha elevado a rango constitucional con la mayor relevancia al ser elemento constitutivo de la definición del Estado. En efecto, en el artículo primero de la Constitución señala que el Ecuador “se gobierna de manera descentralizada” y el título de la “Organización Territorial” desarrolla este carácter del Estado.

Se consideran gobiernos descentralizados – de menor a mayor circunscripción - las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales, habiéndose excluido de la enumeración del Art. 238 de la Constitución vigente a las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas y a la provincia de Galápagos que han de tener un régimen especial con menor grado de autonomía:

“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión³³ del territorio nacional.

*Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.*³⁴

Cada uno de estos *territorios* tendrá evidentemente su propia administración y se regirá por principios propios como la autonomía política, administrativa y financiera, solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

La Constitución de la República impone el deber de *coordinar* acciones para el cumplimiento de sus fines y para hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos constitucionales. Bien podría denominarse a este deber como *principio de coordinación*, en virtud del cual las acciones de una administración no pueden considerarse aisladas del resto de administraciones, cualquiera sea su rango o ubicación, con la finalidad de coadyuvar unas con otras en el logro de los fines del Estado. Por ejemplo, en materia ambiental, son varias las administraciones a las que incumbe el tema, debiendo coordinar sus acciones para no duplicar esfuerzos ni perjudicar a los ciudadanos imponiéndoles múltiples requerimientos con el mismo objeto.

El *principio de evaluación* se relaciona no solo con la medición del desempeño de los servidores públicos para efectos de permanecer o promoverlos, sino con la participación ciudadana se deberá constituir elemento sustantivo de dicha evaluación que, por cierto, debe ser permanente.

En virtud de la prohibición del pluriempleo, nepotismo y conflicto de intereses, los servidores públicos, en las distintas funciones del Estado, deben abstenerse de intervenir y resolver asuntos en los que puedan tener interés personal, societario o familiar, que de alguna manera pugne del interés público que representan en virtud de su empleo o del que corresponda a personas vinculadas por parentesco, en cuyo caso se

³³ **Secesión.**- 1) Separación o independización de una nación de parte de su pueblo o de su territorio; 2) separación de un grupo de personas del conjunto al que pertenecía. **DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA** ©Espasa-Calpe. <http://www.wordreference.com/definicion/secesi%C3%B3n>

³⁴ Art. 238 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

producirá el desplazamiento o impedimento de desempeñar determinados cargos públicos.

El Art. 232 de la Carta Magna precisa:

“No podrán ser funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan.

Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios”.

El principio también conlleva la prohibición de desempeñar más de un cargo público, salvo el caso de docentes universitarios que podrán ejercer su cátedra, **siempre y cuando su horario lo permita**, es decir fuera de horas laborables de su trabajo público habitual y que no interfiera en sus funciones.

Esta limitación horaria, innovada en la nueva Constitución, si bien impedirá la abusiva reducción de las jornadas laborales de algunos servidores públicos, sin embargo es preciso hacer notar que, también podría privar a las universidades públicas del concurso de valiosos catedráticos.

La *imprescriptibilidad de acciones y penas* por delitos de cohecho, concusión, peculado y enriquecimiento ilícito se mantiene desde la Constitución de 1998 hasta la vigente de 2008 y sigue restringido a los delitos económicos contra la administración pública, quedando los demás tipos penales contra ella, sujetos a las reglas generales sobre prescripción de acciones y penas.

El principio de *impugnación*, reconocido como garantía del debido proceso se establece en el Art. 173 de la Norma Primera que establece:

“Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.

Como vemos, existe la doble opción de recurrir ante la vía administrativa cuanto a la judicial. Mientras la primera refleja la llamada **auto-tutela**, la segunda, llamada también de **plena judicialización** hace efectiva la tutela que ampara a toda actividad de la administración pública.

El principio de *responsabilidad en la administración pública* tiene dos aplicaciones: la que corresponde al Estado y la que puede ser imputable a los servidores públicos.

La del Estado, y por él todas las entidades que integran el sector público, tiene el deber de reparar los perjuicios que sufran las personas a consecuencia de la carencia o deficiencia en la prestación de servicios públicos que estén a su cargo como por la acción u omisión de los servidores públicos y por los errores judiciales, denegación de justicia e incumplimiento del debido proceso (Arts. 11, 53 y 54 de la Constitución del 2008), sin perjuicio del derecho de repetición contra los causantes directos e inmediatos.

La otra clase de responsabilidad administrativa, civil o penal en la que sean determinados culpables las servidoras o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o por sus omisiones.

Sin embargo el Art. 233 de la Constitución parece limitar estas responsabilidades a las acciones u omisiones **“por manejo de fondos, bienes y recursos públicos”**, dejando sin amparo constitucional a las que no necesariamente tengan esa connotación económica como el ejercicio indebido del ejercicio público, abuso de autoridad, la coalición de los servidores para tomar medidas contrarias a ley o reglamento, para impedir su ejecución o suspender la actividad del órgano público, la intimidación, el ejercicio abusivo de funciones, el tráfico de influencias o la alteración de documentos públicos.

El principio de *publicidad* ha sido inherente a la administración pública en los regímenes democráticos. Supone, salvo excepciones relacionadas con la seguridad del Estado, que toda actividad jurídica de las administraciones son públicas y los interesados tienen acceso a ella. Se vincula también con la formalidad que como carácter de la actividad determina la validez o invalidez de las mismas. En la nueva Constitución se ha introducido una especie de limitación en el Art. 66, numeral 19 (de los derechos de libertad) en los que se reconoce y garantiza a las personas:

“El derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso a la decisión sobre información y datos de carácter personal, así como su correspondiente protección. La recolección, archivo,

procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley”.

Esto implica que en los procesos administrativos la información relacionada con *datos de carácter personal* cuyo alcance deberá ser definido por la ley, requieren la autorización de su titular o de expresa disposición de la ley para formar parte de expediente de carácter administrativo. En la actualidad, casi todas las administraciones públicas requieren de los ciudadanos información que podría estar incursa en la limitación y que deberá ser considerada al momento de seguirse exigiendo.

Con respecto a la *seguridad jurídica*, el Art. 82 de la Constitución la define como:

“El derecho a la seguridad jurídica, que se fundamenta en el respeto a la Constitución. En caso de sanciones o restricciones de derechos, se requerirá la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

Aunque no contiene todos los elementos de una definición, es al menos un avance en el señalamiento que se hace de su fundamento y su vinculación al principio de legalidad. Si a este aporte se le agrega el proveniente de otra fuente del Derecho administrativo, la jurisprudencia, que bien desarrollado lo tiene, los ciudadanos tendremos mejor asidero para el ejercicio de nuestros derechos.

El derecho al *debido proceso* deviene también en principio de la administración y conviene advertir las diferencias que se presentan entre la anterior y la actual Constitución.

En primer lugar, la nueva Constitución marca claramente los procesos en los que el conjunto de garantías en que consiste son aplicables: todos aquellos en los que “se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden” (art. 76), expresión con la cual se incluye sin duda que el texto anterior dejaba, a los procesos de carácter administrativo.

En segundo lugar, se señala como primera garantía la obligación de “toda autoridad administrativa” de garantizar el cumplimiento de normas y derechos de las partes, confirmándose así que el debido proceso incumbe también a los procedimientos y actividades de la administración pública, especialmente la sancionadora.

En tercer lugar, en la aplicación de cada una de las garantías se confirman las premisas anteriores, por ejemplo, la presunción de inocencia ahora precisa que ella procede no solo en ausencia de “sentencia ejecutoriada” sino de “resolución firme”; el derecho al “juez propio”, ahora alcanza a la “autoridad competente”; la proporcionalidad entre infracción y sanción supera el ámbito estrictamente penal para comprender las sanciones administrativas o de otra naturaleza; el más amplio desarrollo del derecho a la defensa que incluye la oralidad; y, el derecho de recurrir ya no solo del “fallo” sino también de la “resolución”, lo que implica que todo acto administrativo que decida sobre derechos de los ciudadanos puede ser recurrido.

Finalmente se advierte también una diferencia respecto al impedimento de doble juzgamiento que antes era “por la misma causa” y ahora “por la misma causa y materia”, con lo cual la duda que existía respecto a si una acción u omisión de los servidores públicos podía acarrear más de un tipo de responsabilidad queda despejada: sí podrá sancionarse administrativa, civil y penalmente por el mismo asunto.

Vale reflexionar que más allá de los principios comentados, la Constitución del 2008 ha eliminado o modificado otros que antes estuvieron constitucionalizados como el de *capacidad* y el de *honestidad*. Respecto al primero, que constaba en la Constitución de 1998 como requisito para el ingreso al servicio público, parece haber sido sustituido por el de *garantía de capacitación* establecida en el Art. 234 de la nueva Constitución de la que ahora gozarán los servidores públicos; en otras palabras, antes era necesario ser capacitado, ahora la capacitación le será proporcionada luego de su ingreso al servicio.

Respecto a la *honestidad*, aunque parece haberse eliminado como principio, tal eliminación es aparente, ya que esta virtud está subsumida en los deberes de las ecuatorianas y ecuatorianos enumerados en el Art. 83 de la Carta Magna.

Los *nuevos principios* que ha incorporado la Constitución de 2008 son la eficacia, calidad, jerarquía, participación, planificación, transparencia, no discriminación, medición y resistencia.

El principio de *eficacia* siempre ha tenido connotación eminentemente jurídica y supone que toda la actividad de la administración pública tiene

efectos jurídicos, es creadora de derechos y obligaciones. Aunque gramaticalmente puede relacionarse con el principio de *eficiencia*, éste es diferente, como se explicó anteriormente.

El principio de *calidad*, mismo que se acerca más al de *eficiencia*, aunque su connotación es más amplia y debidamente aplicado permitirá superar el alegado desbalance entre la actividad pública y la privada, especialmente en materia de servicios públicos. Este es uno de los grandes retos de la nueva Constitución.

El principio de *jerarquía* pertenece a la esencia de la administración pública, y una vez constitucionalizado deberá ser cautelosamente aplicado a fin de respetar las autonomías funcionales o territoriales de las que gozan ciertas administraciones. La **jerarquía** según la define Agustín Gordillo ³⁵ “*es una relación jurídica administrativa interna, que vincula entre sí los órganos de la administración mediante poderes de subordinación, para asegurar la unidad de la acción*”.

En cuanto a las administraciones descentralizadas, aunque éstas no soporten tales poderes de subordinación en virtud de su autonomía, a su interior, sus distintos órganos estarán sujetos a este principio, así, en un Municipio, cada una de las dependencias que lo componen estará subordinada al Concejo.

Una característica de la nueva Constitución es la valoración de la participación ciudadana como eje transversal de todo su texto. La administración pública no podía entonces estar excluida de este elemento. La participación tiene como finalidad *la intensificación del control de la acción estatal por los ciudadanos*³⁶. A nuestro entender, podemos decir que consiste en la posibilidad cierta de que la ciudadanía sea parte de la actividad administrativa, especialmente en aquella conocida como discrecional. Mecanismos como la consulta previa, la silla vacía y otros son aplicables a la actividad de las administraciones públicas.

³⁵ GORDILLO Agustín, **TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, t 1 , Buenos Aires, Argentina, Fundación de Derecho Administrativo, 2000, pp. XII-31, citado por Genaro Eguiguren, **VISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN**, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, 2009, pp. 131

³⁶ LUCIANO PAREJO Alfonso, **EL DERECHO PÚBLICO DE FINALES DEL SIGLO**, p.303

Es así que, el Art. 61 de la Constitución establece como derecho de las ecuatorianas y ecuatorianos el de *participar en los asuntos de interés público* que se ejerce, conforme al Art. 95 de la norma constitucional, a través de los mecanismos de la “democracia representativa y participativa” y que luego de amplios debates en la Asamblea Nacional fueron desarrollados en la **Ley Orgánica de Participación Ciudadana**, aprobada el 2 de septiembre de 2009 y vigente desde su publicación en el Suplemento del Registro Oficial No. 22 del 9 de septiembre de 2009.

La *planificación* es otro principio rescatado en el nuevo bloque de constitucionalidad y persigue tanto hacer previsibles como dar trascendencia y continuidad a las actividades de las administraciones públicas, reduciendo los márgenes de discrecionalidad y en algunos casos de imprevisión y arbitrariedad. La planificación deberá estar presente, tanto en los gobiernos: nacional como en los descentralizados, sus productos serán indicativos para el sector privado y obligatorio para el sector público.

La *transparencia* elevada a la categoría de principio rector de la administración pública recoge el progreso de la normativa en busca de facilitar la participación y superar las reservas que en no pocas ocasiones encubrió la corrupción.

Finalmente, *la no discriminación* como principio parece tener al menos dos dimensiones: una respecto al ingreso al servicio público y la otra en cuanto a la actividad administrativa misma, es decir deberá reflejarse en el trato que se dispense a los ciudadanos. Constitucionalizado en el Art. 230 numeral 3 que dice: “*En el ejercicio del servicio público se prohíbe, además de lo que determine la ley: (...) 3) Las acciones de discriminación de cualquier tipo.*”³⁷ Esta disposición deberá ser desarrollada cuidadosamente en la legislación secundaria teniendo presente que conforme el numeral 2 del artículo 11, nadie puede ser discriminado por razones de:

“(..) etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por

³⁷ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008.

*objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La Ley sancionará toda forma de discriminación”.*³⁸

Por otra parte, el Art. 53 de la Carta Magna incorpora el *principio de medición de satisfacción* de las personas usuarias de los servicios públicos y que deberán cumplir las empresas, instituciones y organismos que los presten y que incluyen el deber de establecer sistemas de atención y reparación.

Vale también comentar el novedoso contenido del Art. 98 de la Constitución que dice:

“Los individuos y colectivos podrán ejercer el derecho de resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos”

En este caso, el derecho a la resistencia tiene dos manifestaciones: de un lado, frente a las acciones u omisiones del poder público o de particulares cuando la consecuencia sea la vulneración de derechos; y, de otro, para demandar el reconocimiento de nuevos derechos.

El derecho que se comenta, en su primera manifestación, esto es frente a las acciones u omisiones del poder público, enfrenta el principio en virtud del cual se presume la legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos y se deja a la resolución de hecho, especie de desobediencia civil, cuestiones para las que el ordenamiento jurídico, por medio del principio de plena judicialización de los actos administrativos, tiene prevista la solución. La legislación secundaria tiene frente a este nuevo derecho un reto de dimensiones, y es de esperar que su desarrollo concilie la intensión que pudo tener el constituyente con la necesidad de imperio del conjunto de ordenamiento jurídico y de elementales principios de gobernabilidad.

LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Uno de los cambios importantes que se encuentra en la Constitución del 2008 es la *redefinición de la Procuraduría General del Estado*.

³⁸ *Ibídem.*



Hasta la Constitución de 1998, la Procuraduría estuvo considerada como un órgano de control conjuntamente con la Contraloría General del Estado, el Ministerio Público, las Superintendencias y la Comisión de Control Cívico contra la Corrupción. No obstante la Procuraduría General del Estado mantiene entre sus atribuciones el control de la legalidad de los actos y contratos de las entidades públicas, *ya no forma parte orgánica de los organismos de control sino que se la ha incluido en el capítulo de la administración pública.*

La designación del titular de la Procuraduría General del Estado es la misma que los órganos de control, es decir, por la Función de Transparencia y Control Social de una terna que enviará el Presidente de la República. Las funciones, básicamente, son las mismas que han mantenido históricamente, esto es la representación judicial del Estado, el patrocinio del Estado y sus instituciones, el asesoramiento legal al sector público y la absolución de consultas con carácter vinculante sobre la inteligencia o aplicación de la ley, pero solo en aquellos casos en los que esta competencia no esté atribuida a otras autoridades u organismos. Al final solo podrá “interpretar” entendida la palabra como opinar sobre la inteligencia y aplicación de normas, los reglamentos, ya que la Constitución es interpretada privativamente por la Corte Constitucional y las leyes por la Asamblea (interpretación auténtica) y los jueces (interpretación judicial).

En este punto, conviene comentar sobre la atribución de informar sobre contratos que tenía la Procuraduría General del Estado y que fue eliminada por la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública; más allá de su análisis sobre su conveniencia o no, lo cierto es que la atribución no constaba en la Constitución de 1998, por lo que se amparaba únicamente a la remisión de la ley que dicha Constitución contenía.

La nueva Constitución del 2008 tampoco establece que la Procuraduría deba informar sobre contratos, pero al atribuírsele el control de la legalidad de los actos y contratos de las entidades públicas, bien puede ejercerse tanto de manera previa, aunque no vinculante, como de manera posterior.

Para culminar este análisis de la administración pública, podemos señalar que si bien la Constitución del 2008 tiene importantes avances en la

organización y funcionamiento de la administración pública, considerando que la Constitución es de las llamadas “reglamentarias”, se extraña que no se hayan considerado aspectos importantes como por ejemplo: el reconocimiento de las potestades de la administración tales como la normativa, reglamentaria, contralora, jurisdiccional, sancionadora y de administración o mando.

En cuanto a los principios rectores de la actividad administrativa, pudo ser más explícita e incluir los referentes a la protección jurídica, impulso propio, verdad material, informalidad, benignidad, contradicción, celeridad, oportunidad e imparcialidad. Asimismo, aunque no se ha prohibido, pudo haber sido más explícito el constituyente en la visión unificadora de la actualmente atrofiada, dispersa e inconsistente normativa administrativa.

Ahora es de esperar que la legislación secundaria recoja y desarrolle los principios constitucionales para una eficiente administración pública.

1.3 CONCEPTO DE FUNCIONARIO Y EMPLEADO PÚBLICO: SUS DIFERENCIAS

La Administración pública dentro del Estado, o bien, otras administraciones públicas relacionadas con diferentes entidades jurídicas, todas ellas necesitan para cumplir sus fines, de entes humanos que tengan voluntad, inteligencia y capacidad física para el efecto. Esto es, necesitan de hombres que puedan proporcionar tales medios a todas aquellas personas jurídicas. De donde, los individuos representan el complemento imprescindible o la materia prima de toda organización administrativa.

Las personas que están al servicio de la Administración:

- 1.- **El Gobernante:** es aquel máximo funcionario del Estado que, ejerciendo su cargo de carácter eminentemente político, constituyen una parte de su soberanía, como es el caso del Presidente Constitucional de la República.
- 2.- **La autoridad:** es aquella persona cuya esencia radica en el ejercicio de la potestad de mando, como sucede en los casos de un intendente, de un gobernador, de un alcalde, etc.

3.- **El funcionario:** si por función pública entendemos el ejercicio que una persona hace de cierta actividad jurídica del Estado, entonces diremos que funcionario es aquella persona que revestida regularmente de una función, la ejerce dentro de su campo de competencia que le señalan las leyes. El funcionario público o administrativo es aquel que por sí solo, o en colaboración con otro u otros representa físicamente un órgano de la Administración. El funcionario, en todo caso, se encuentra, pues, investido de una delegación o representación del Estado, y ejerce siempre una actividad propia de éste.³⁹

Para el tratadista mexicano Rafael Martínez Morales, funcionario público es la *“persona que presta un servicio remunerado al estado, bajo la dirección y dependencia de un superior jerárquico o conforme a las facultades que la legislación le asigna. En la práctica mexicana, el término se aplica solo a los servidores públicos que efectúan tareas de dirección o toman decisiones que comprometen la voluntad estatal.”*⁴⁰

Para el español Manuel Ossorio funcionario público es *“quien desempeña alguna de las funciones públicas.”*⁴¹

Otro concepto de la web, señala que *“se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas”.*⁴²

4.- **El empleado:** es aquel individuo que, sin tener jurisdicción ni mando, se limita tan solamente a participar de las funciones administrativas, dependiendo de otra persona que ejerce funciones públicas. Los empleados

³⁹ GRANJA GALINDO Nicolás, **FUNDAMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**, Quinta Edición, Editorial Jurídica del Ecuador, 2006, pp. 130.

⁴⁰ MARTÍNEZ MORALES Rafael, **DERECHO BUROCRÁTICO**, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 5, segunda Edición, México 2000, pp. 49.

⁴¹ OSSORIO Manuel, **DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES**, Editorial Heliasta, 30ª. Edición, 2004, pp. 428.

⁴² <http://www.definicionlegal.com/definicionde/Funcionariopublico.htm>

son los que voluntariamente se ponen a disposición de una entidad pública, para la prestación permanente, profesional y pagada de su actividad. De esta manera el empleado puede ser de planta, o permanente; o bien, a contrato, o transitorio.

De los dos conceptos vertidos sobre el **funcionario público** y **el empleado público**, podemos destacar las siguientes diferencias:

El servidor público es que el primero es ciudadano en ejercicio ya que este presta servicios en las entidades administrativas públicas con nombramiento conforme a la Ley y funcionario público es ciudadano elegido o designado por una autoridad competente, conforme al ordenamiento legal, para desempeñar cargos más altos en los poderes públicos y organismos con autonomía.⁴³

- a. Mientras para el funcionario existe una especie de representación, a nombre del Estado, dentro de un régimen legal y reglamentario, en cambio, en el empleado no hay tal representación ni delegación, por el mismo hecho de que éste no se halla investido de autoridad, y su actividad se reduce simplemente a una prestación de servicio.
- b. El funcionario puede ser nombrado por un acto electivo o por nombramiento directo; el empleado, solamente por esta última forma.
- c. El funcionario puede ser o no remunerado; el empleado, en cambio siempre lo es.
- d. El funcionario, por lo regular, no sirve el cargo de una manera permanente; el empleado, máxime si es de carrera, desempeña su cargo, sin plazo alguno; y,
- e. El funcionario ejerce una parte de la autoridad del poder público; el empleado se limita tan solo a participar de la labor administrativa.

⁴³ <http://javierluna.wordpress.com/2008/06/01/diferencias-entre-funcionario-y-servidor-publico/>



Respecto a la **clasificación de los funcionarios públicos**, se han establecido diferentes tipos, según lo señalan los doctrinarios Gascón y Marín:⁴⁴

- i. Por su concepción técnica: funcionarios representativos y funcionarios profesionales, según como en su función predomine uno de tales aspectos.
- ii. Por la duración de sus funciones: políticos y no políticos, de acuerdo con su gestión frente al Gobierno del Estado.
- iii. Por la forma de designación: electivos o por nombramiento de autoridad competente.
- iv. Por la esfera de su actuación: funcionarios de la Administración central, municipal, regional, provincial, internacional, etc.
- v. Por la forma de realizar la función: dentro de un órgano unipersonal o dentro de un órgano corporativo.
- vi. Por la naturaleza de su función: funcionarios activos, consultivos, deliberantes, territoriales, institucionales y contenciosos.
- vii. Por su condición económica: funcionarios retribuidos (sueldo u honorarios) y no retribuidos.
- viii. Por su condición jurídica: amovibles e inamovibles, voluntarios y forzosos.
- ix. Por su duración: temporales y permanentes.
- x. Por su situación frente a la función: aspirantes, excelentes, cesantes y jubilados.

⁴⁴ GRANJA GALINDO Nicolás, **FUNDAMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Quinta Edición, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito, 2006, pp. 134-135.

5- .El trabajador: es aquella persona que dentro de la actividad administrativa se encuentra sometida a las normas laborales, a diferencia de los funcionarios y empleados que se encuentran regidos por las normas administrativas.

1.4 DEBERES, DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

LOS DEBERES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- Los deberes son un conjunto de reglas jurídicas que debe observar y cumplir los servidores del sector público en su puesto de trabajo en razón de que al tomar posesión de sus funciones prometen defender la Constitución y las Leyes de la República, y ofrecen acatar las órdenes impartidas por los órganos jerárquicos de la administración y ser “leales” para con las instituciones del Estado.

El deber que es sujeción de obediencia a la ley está relacionado con los conceptos de jerarquía y competencia, pues sin la jerarquía no puede explicarse la obediencia – en su justificación jurídica – y sin la competencia, no es posible determinar los límites de ese deber. También está vinculada la obediencia con el deber de lealtad o fidelidad, pues constituye una de sus expresiones específicas...La obediencia puede ser absoluta o relativa . Será absoluta cuando el servidor público inferior tenga que cumplir la orden sin apreciar la legalidad ni su formalidad; la voluntad superior es la ley y el inferior no incurre en responsabilidad si ejecuta sus órdenes. La obediencia es relativa cuando el inferior puede calificar la orden que ha recibido.⁴⁵

La ley orgánica de servicio civil y carrera administrativa y de unificación y homologación de las remuneraciones del sector público, contiene varios preceptos que deben ser cumplidos por un servidor público dentro del desempeño de sus funciones. Estos han sido destacados como deberes, derechos y prohibiciones, tal y como lo vemos a continuación:

⁴⁵ VÁSQUEZ Fernández, DICCIONARIO DE DERECHO PÚBLICO, Buenos Aires, Argentina, 1981, pp.523 y 524. Citado por JARAMILLO ORDÓÑEZ Herman, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Área Jurídica, Social y Administrativa, Universidad Nacional de Loja, Quinta Edición, 2005, pp. 313-314.

I. Son deberes de todo funcionario público:

- Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República, las leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la ley;
- Desempeñar personalmente, las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia y con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades, cumpliendo las disposiciones reglamentarias de su dependencia;
- Cumplir, de manera obligatoria, la semana de trabajo de cuarenta horas, con una jornada normal de ocho horas diarias y con descanso de los sábados y domingos. Todos los servidores públicos cumplirán este horario a tiempo completo, excepto casos calificados de profesionales o asesores técnicos que deban prestar servicios en jornadas parciales;
- Cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos. Se negará por escrito a acatar órdenes superiores cuando éstas estén afectadas de ilegalidad o inmoralidad.
- Mantener dignidad en el desempeño de su puesto y en su vida pública y privada, de tal manera que no ofendan al orden y a la moral y no menoscaben el prestigio de la institución a la que pertenecen;
- Velar por la economía del Estado y por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes en general confiados a su guarda, administración o utilización de conformidad con la ley y las normas secundarias;
- Observar en forma permanente, en sus relaciones con el público motivadas por el ejercicio del puesto, toda la consideración y cortesía debidas; y,
- Elevar a conocimiento de su inmediato superior, los hechos que puedan causar daño a la administración.

LOS DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.-- Los derechos son un conjunto de prerrogativas que la Constitución y las leyes de la república reconocen a favor de los servidores públicos.

Respecto a los derechos de las y los servidores públicos se ha establecido una justa caracterización de irrenunciables, con lo que se reconoce un principio universal del derecho al trabajo, así lo garantiza el Art. 229 de la Constitución.

Este mismo artículo, en cuanto a la remuneración de los servidores públicos dispone que *“será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia”*.⁴⁶

La Primera Disposición Transitoria de la Constitución de la República dispone que en el plazo de 120 días, el órgano legislativo – Comisión de Legislación y Fiscalización – expedirá varias leyes, entre ellas la Ley Orgánica de Servicio Público, la que reemplazará a la actual Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones (LOSCCA) y el universo de normativas que regulan actualmente el ejercicio profesional de médicos, abogados, ingenieros, etc., en la medida en que tales profesionales prestan servicios a las entidades que conforman el sector público.

La nueva Ley Orgánica de Servicio público deberá definir el organismo rector en materia de recursos humanos, regular el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneraciones y cesación de funciones; y deberá generalizar la obligación de presentar una declaración patrimonial jurada que incluya activos y pasivos, así como la autorización para levantar el sigilo de las cuentas bancarias como requisito para posesionarse de sus cargos. La falta de esta declaración al término de las funciones o inconsistencia no justificada hará presumir enriquecimiento ilícito y en casos de indicios de testaferrismo, la Contraloría General del Estado tendrá la facultad de solicitar declaraciones similares a terceras personas vinculadas con la o el servidor público.

En lo que respecta al tratamiento y aprobación del proyecto de la Ley Orgánica de Servicio Público, por parte de la Asamblea Nacional, se dice garantizará la estabilidad laboral en el área pública de aquellos que

⁴⁶ Inciso final del Art. 229 de la Constitución de la República del Ecuador.

actualmente laboran y además ratifica que ningún servidor público podrá ganar más de cinco mil dólares mensuales.

“Esta ley regirá para los 440 mil funcionarios públicos. La normativa, no cobija a los maestros o profesores porque se determinó que ese grupo de servidores se regirán por la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio.

Para los servidores públicos de los gobiernos seccionales se determina que serán regidos por esta ley, aunque en materia salarial se respeta su autonomía, cuya actual remuneración tiene un piso de 360 dólares mensuales con un techo de hasta cinco mil dólares.

El informe fue suscrito unánimemente por los miembros de la comisión, destacó la presidenta de ese organismo, Nívea Vélez, quien resaltó que en la ley se desecha la figura del despido intempestivo de aquellos servidores que actualmente laboran en el sector público.

En la ley se elimina la figura de los contratos ocasionales, pues los assembleístas consideran que toda persona que ingrese al sector público debe hacerlo por concurso de méritos y de oposición, y que además el cargo debe estar vacante.

Las personas que laboran en el sector público en situación de riesgo, como radiólogos, enfermeras, etc., tendrán seis horas de trabajo, pero con una remuneración igual.

Además, se amplía de nueve meses a un año los meses de lactancia materna para las madres servidoras públicas.”⁴⁷

⁴⁷ Diario El Universo, edición digital del 9 de junio de 2010, **CAMBIOS EN LA LEY DE SERVICIO PÚBLICO** <http://www.eluniverso.com/2010/06/09/1/1355/cambios-ley-servicio-publico.html>

II. Todos los servidores públicos tienen derecho a:

- Gozar de estabilidad en su puesto, luego del período de prueba, salvo lo dispuesto en esta Ley;
- Percibir una remuneración justa que será proporcional a su función, eficiencia y responsabilidad. Los derechos que por este concepto correspondan al servidor, son imprescriptibles;
- Gozar de prestaciones legales y de jubilación cuando corresponda de acuerdo con la ley;
- Ser restituidos a sus puestos cuando terminaren el servicio militar obligatorio; este derecho podrá ejercitarse hasta treinta días después de haber sido licenciados de las Fuerzas Armadas;
- Recibir indemnización por eliminación y/o supresión de puestos o partidas, por el monto que se fije de conformidad con esta Ley;
- Asociarse y designar sus directivas. En el ejercicio de este derecho, prohíbese toda restricción o coerción que no sea la prevista en la Constitución Política de la República o la ley;
- Disfrutar de treinta días de vacaciones anuales pagadas después de once meses, por lo menos, de servicio continuo; derecho que no podrá ser compensado en dinero, salvo en el caso de cesación de funciones, en que se liquidarán las vacaciones no gozadas conforme al valor percibido o que debió percibir por su última vacación;
- Ser restituidos a sus puestos en el término de cinco días posteriores a la ejecutoria de la sentencia en caso de que el tribunal competente haya fallado a favor del servidor suspendido o destituido y recibir de haber sido declarado nulo el acto administrativo impugnado, las remuneraciones con los respectivos intereses que dejó de percibir en el tiempo que duró el proceso legal respectivo;
- Demandar ante los organismos y tribunales competentes el reconocimiento o la reparación de los derechos que consagra esta Ley;
- Recibir un tratamiento preferente para reingresar en las mismas condiciones de empleo a la institución pública de la que hubiere

renunciado para emigrar al exterior en busca de trabajo, en forma debidamente comprobada; y,

- Los demás que establezca la ley.

LAS PROHIBICIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- Para el cumplimiento del deber y con el objeto de evitar abusos, arbitrariedades e ilícitos y propugnar la transparencia de los actos del administración de los servidores públicos, tienen que sujetarse a ciertas prohibiciones.

III. Le está prohibido al servidor público lo siguiente:

- Abandonar injustificadamente el trabajo;
- Ejercer otros cargos o desempeñar actividades extrañas a sus funciones durante el tiempo fijado como horario de trabajo para el desempeño de sus labores oficiales, excepto aquellos que sean autorizados para realizar sus estudios o ejercer la docencia en las universidades e instituciones politécnicas del país, reconocidas legalmente, siempre y cuando aquello no interrumpa el cumplimiento de la totalidad de la jornada de trabajo;
- Retardar o negar injustificadamente el oportuno despacho de los asuntos, o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las funciones de su puesto;
- Ordenar la asistencia a actos públicos de respaldo político de cualquier naturaleza o utilizar, con este fin, vehículos u otros bienes del Estado;
- Usar de la autoridad que le confiere el puesto para coartar la libertad de sufragio u otras garantías constitucionales;
- Ejercer actividades electorales en uso de sus funciones o aprovecharse de ellas para esos fines;
- Paralizar a cualquier título los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social; energía eléctrica, agua



potable y alcantarillado, procesamiento, transporte y distribución de hidrocarburos y sus derivados; transportación pública y telecomunicaciones. La inobservancia de esta prohibición producirá obligatoriamente la destitución del servidor infractor, sin perjuicio de las acciones legales que correspondan;

- Mantener relaciones comerciales o financieras, directa o indirectamente, con contribuyentes o contratistas de cualquier institución del Estado, en los casos en que el servidor público, en razón de sus funciones, deba atender los asuntos de ellos;
- Resolver asuntos en que sean personalmente interesados, o lo sea su cónyuge o su conviviente en unión de hecho, o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o sus amigos íntimos o enemigos manifiestos;
- Intervenir, emitir informes o dictaminar por sí o por interpuesta persona en la tramitación o suscripción de convenios y contratos con el Estado, obtención de concesiones o cualesquier beneficio que impliquen privilegios de éste, a favor de empresas, sociedades o personas particulares en que el servidor, su cónyuge, conviviente en unión de hecho legalmente reconocida o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad sean interesados y, gestionar nombramientos o contratos a favor de los mismos;
- Solicitar, aceptar o recibir, de cualquier manera, dádivas, recompensas, regalos o contribuciones en especies, bienes o dinero, privilegios y ventajas en razón de sus funciones, para sí, sus superiores o de manos de sus subalternos; sin perjuicio de que estos actos constituyan delitos tales como: peculado, cohecho, concusión, extorsión o enriquecimiento ilícito;
- Realizar actos inmorales de cualquier naturaleza en el ejercicio de sus funciones;
- Frecuentar salas de juego de azar, especialmente cuando fuere depositario de valores, bienes o fondos del Estado o ejerciere funciones de control sobre los mismos;

- Percibir sueldo, ya sea con nombramiento o contrato, sin prestar servicios efectivos o desempeñar labor específica alguna, conforme el manual de funciones de la respectiva institución;
- Suscribir o mantener contratos con el Estado o sus instituciones, por sí mismos o como socios o accionistas, o miembros de una persona de derecho privado o, por interpuesta persona; y,
- Las demás establecidas por la Constitución Política de la República, las leyes y los reglamentos.

Las entidades encargadas de hacer cumplir, respetar o ejecutar los preceptos arriba enunciados actualmente es el Ministerio de Relaciones Laborales, antes denominado “Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES)” y las diferentes Unidades de Administración de Recursos Humanos (UARHs) de las instituciones públicas.

Vale recordar que, el Art. 230 de la Constitución de la República vigente, prohíbe a más de lo que determine la Ley, lo siguiente:

1. Desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria siempre que su horario lo permita.
2. El nepotismo⁴⁸
3. Las acciones de discriminación de cualquier tipo.

De igual forma, el Art. 233 de la Carta Magna puntualiza: “*Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos*”

⁴⁸ **NEPOTISMO.**- “Es una modalidad de corrupción administrativa de parte de los gobernantes, consistente en designar para la ocupación de un cargo público a un miembro de una familia, para promover el prestigio de quienes carecen de suficientes méritos, para originar una maquinaria política y perseguir oscuros y protervos fines. Esta forma impura e ilegal del gobierno pone en duda la moral y la perspicacia administrativa”. JARAMILLO ORDÓÑEZ Herman, **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO** Área Jurídica, Social y Administrativa, Universidad Nacional de Loja, Quinta Edición, 2005, pp. 319-320.



realizados en el ejercicio de sus funciones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos”.

CAPÍTULO II
NOCIONES ESPECÍFICAS



CAPÍTULO II: NOCIONES ESPECÍFICAS

MARCO JURÍDICO QUE RIGE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS

- 2.1 Evolución de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones (LOSCCA) y su inminente derogatoria frente a la Ley Orgánica del Servicio Público.**
- 2.2 Análisis del Subsistema de Evaluación del Servidor Público en la LOSCCA y la nueva Ley Orgánica del Servicio Público.**
- 2.3 Análisis de los instrumentos para la evaluación de desempeño de los servidores públicos del sector salud.**
- 2.4 Vacíos legales en la evaluación de desempeño de los servidores públicos.**
- 2.5 Estadísticas de las calificaciones obtenidas en la etapa de evaluación de los servidores públicos del sector salud en la provincia de Loja.**
- 2.6 Derecho comparado en evaluación de desempeño a los servidores públicos de: Colombia, Perú y México.**

CAPÍTULO II

NOCIONES ESPECÍFICAS

MARCO JURÍDICO QUE RIGE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1 EVOLUCIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE UNIFICACIÓN Y HOMOLOGACIÓN DE LAS REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO (LOSCCA) Y SU DEROGATORIA FRENTE A LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO

El 27 de Septiembre de 1928 se promulga la Ley Orgánica de Hacienda que, en su Título V, trata De los Funcionarios y Empleados Públicos, para regular lo atinente a nombramientos, cauciones, sueldos, viáticos, licencias y responsabilidades.

El 30 de Octubre de 1959 se publica la Ley de Carrera Administrativa, expedida por el Congreso Nacional, con la finalidad de mejorar la marcha de la Administración Pública, para lo cual establece: la estabilidad de los empleados públicos idóneos, su capacitación técnica y el sistema de selección por méritos.

Posteriormente, el 6 de Marzo de 1964, se promulgó la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, a fin de impulsar la transformación económica y social del pueblo ecuatoriano y garantizar el más eficiente servicio a la comunidad.

Sin embargo, durante años la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa fue reformada sustancialmente, mediante Leyes y Decretos.

De ahí que fue indispensable reformar la denominada Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa codificada, publicada en el Registro Civil No. 574 del 26 de abril de 1978 y sus posteriores reformas, la cual rigió hasta el 5 de octubre de 2003.

Luego, el entonces denominado Congreso Nacional mediante Ley No. 2003-17, expide la nueva Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera

Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA), la cual se publica en el Suplemento del Registro Oficial No. 184 del 6 de octubre de 2003,⁴⁹ con la finalidad de convertirse en norma eje para la administración de los recursos humanos del Estado ecuatoriano, a través su desarrollo profesional y personal.

Entre las principales novedades que se implantaba en la LOSCCA era el referente a las indemnizaciones para los servidores públicos.

Anteriormente, sobre este aspecto existían un sinnúmero de normas legales y contradictorias, que más bien se constituían en una verdadera inseguridad jurídica.

El contar con una norma única que regule el derecho indemnizatorio, tiene como principal beneficio, otorgar seguridad normativa, esencial para aplicar cualquier política de Estado. Además, permite mantener un entorno favorable para dar continuidad a las políticas administrativas, evitando tratos discriminatorios entre las diferentes instituciones y sus servidores: requisitos fundamentales para iniciar y aplicar cualquier reforma.

Otro aspecto que regula la LOSCCA es el referente al reingreso al sector público. Salvo en el caso de renuncia voluntaria, no podrán reingresar a laborar, en ninguna entidad del Estado, quienes hubieren sido indemnizados por efectos de la cesación de funciones, supresión de su puesto, compra de renuncia o cualquier otra modalidad (Art. 15 de la LOSCCA), pudiéndose únicamente reingresar a ocupar cargos de libre nombramiento y remoción de los enunciados en el Art. 92, literal b) en concordancia con la Disposición General Quinta de la LOSCCA.

Reingreso al sector público e Indemnización

La prohibición de reingreso al sector público no es absoluto, pues de esta manera se *“coarta el derecho al trabajo y a desempeñar empleos y funciones públicas...peor todavía si se considera que la supresión de un puesto es una decisión de la más alta autoridad administrativa y no responsabilidad de quien se ve afectado”*⁵⁰. En este sentido la reforma

⁴⁹ CORREO LEGAL No. 51, compilado y publicado por PUDELECO S.A, www.pudeleco.com/docs/clegal/cl0051.pdf

⁵⁰ Resolución No. 112-96-CP, publicada en el Registro Oficial No. 961 del 6 de junio de 1996, Citado por el Dr. Carlos Paladines Camacho, en su artículo jurídico **EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN DE**

establece que los indemnizados por la supresión de puestos podrán reingresar al sector público si devolvieren el valor de su indemnización.

La indemnización nace por el hecho de que unilateralmente el Estado da por terminada la relación de dependencia. La indemnización en este sentido, cumple dos funciones primordiales: la primera, la de resarcir el daño causado y al mismo tiempo reconocer los años de servicio que el funcionario ha entregado a la sociedad; y la segunda, asegurar de cierta manera que el servidor cuente con recursos económicos para subsistir por un tiempo prudencial hasta que logre conseguir un trabajo en el sector privado.

Es por este motivo, que si el servidor decide reingresar al sector público, la ley conmina a devolver el monto de la indemnización, debido a que mediante el reingreso, el daño causado queda inexistente. Las dos funciones primordiales que tiene la indemnización quedan cubiertas el momento en que al servidor que se le restituye a su fuente de trabajo. El reingresar sin la devolución del monto indemnizatorio, aun cuando hayan pasado algunos años⁵¹ significa otorgar al servidor un beneficio extraordinario, debido a que no cabe reparación económica si el daño se ha subsanado con el retorno del servidor público.

Sin embargo vale analizar que, la LOSCCA en concordancia con los principios que se sustenta⁵², especialmente el de transparencia, especialmente en lo que se refiere al reingreso, ha establecido además varios filtros. Ningún funcionario legalmente destituido podrá regresar al sector público de no haber transcurrido al menos un periodo de dos años; y siempre y cuando el reingreso sea a entidad distinta de la cual fue destituido. En cometimiento de delitos de cohecho, peculado, concusión, prevaricato, soborno enriquecimiento ilícito; y, en general, recibir cualquier clase de dádivas, beneficio, regalo o dinero ajeno a su remuneración, el servidor queda definitiva e indefinidamente impedido de reingresar al servicio público ecuatoriano.

RECURSOS HUMANOS, publicado en la Revista Novedades Jurídicas, Ediciones Legales, Nro. 2, abril de 2004, pág. 12.

⁵¹ Disposición General de la Segunda Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas.

⁵² Art. 2 LOSCCA.- **Principios**.- La presente ley orgánica sustenta en los principios de unicidad, transparencia, igualdad, equidad, lealtad, racionalidad, descentralización y desconcentración, productividad, eficiencia, competitividad y responsabilidad, R.O. 16 del 12 de mayo de 2005.

Régimen Remunerativo

El nuevo régimen remuneratorio conllevó a dos grandes reformas: **la unificación y la homologación salarial**. Los objetivos fueron el de racionalizar y transparentar el sistema de pago, así como lograr mejores niveles de eficiencia, eficacia, productividad y competitividad en la prestación de servicios públicos, bajo el principio de que la remuneración del servidor será proporcional a sus funciones, eficiencia y responsabilidades.

La unificación salarial es el proceso por el cual se suman todos los componentes salariales, a excepción del Décimo Tercer y Cuarto Sueldo y los rubros correspondientes a viáticos, subsistencias, dietas, horas suplementarias, extraordinarias, recargos y subrogaciones; y se suman los mismos en lo que se denomina la **REMUNERACIÓN MENSUAL UNIFICADA (R.M.U)**. Con el establecimiento de este sistema, las bonificaciones y rubros remuneratorios extraordinarios dejaron de tener vigencia en el sector público, excepto los indicados.

El marco jurídico anterior, es decir la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1978, permitía un abuso en este sentido. En varias instituciones del Estado el monto por rubros adicionales al sueldo básico, llegaba a ser superior a la misma remuneración.

Mediante este sistema permitió determinar con exactitud cuál es el valor mensual que los servidores públicos reciben, cualquiera sea su lugar de trabajo; permitiendo al Estado ejercer control sobre los montos remuneratorios y al mismo tiempo planificar en base a cifras reales que únicamente se incrementarán mediante los procedimientos legales, poniendo fin a la creación indiscriminada de bonos, asignaciones salariales, beneficios adicionales o a cualquier tipo de erogación adicional.

El proceso de homologación salarial se fundamenta en el principio constitucional de *igual trabajo corresponde igual remuneración*, permitiendo terminar con las diferencias salariales entre instituciones del Estado. Los funcionarios que realizan funciones similares tendrán igual remuneración sin importar en la dependencia en que laboren.

Vale destacar también que con la vigencia de la LOSCCA se derogaron en forma expresa toda disposición legal que se oponga a lo establecido en

dicha ley, incluida en materia de remuneraciones todas las leyes de escalafón y sueldos profesionales y la Ley reformativa a la Ley de Federación de Abogados del Ecuador, quedando en todo lo demás a lo prescrito en las mismas.

En síntesis, la vigencia de la LOSCCA introdujo en el marco jurídico, la Remuneración Mensual Unificada a través de escalas salariales, logrando mantener un control en ese sentido y evitando abusos de sectores privilegiados, como con la anterior ley existían.

Gestión Administrativa

En lo que se refiere a gestión administrativa, el sistema propone dos etapas: la primera, de planificación y planeamiento de políticas a adoptarse; y la segunda, de ejecución y gestión administrativa. La LOSCCA en su momento determinó un órgano rector, técnico, autónomo, con jurisdicción nacional denominada “*Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y de Remuneraciones del Sector Público – SENRES*”.

Este organismo es fusionado con el Ministerio de Trabajo, creándose lo que actualmente es el **Ministerio de Relaciones Laborales**, mediante Decreto Ejecutivo N° 10, publicado en el Registro Oficial el 24 de agosto del 2009, teniendo entre sus principales funciones la rectoría de la administración de recursos humanos del sector público; proponer políticas de Estado en este ámbito, emitir normas, instructivos, instrucciones e instrumentos de desarrollo administrativo; y evaluar y controlar la aplicación de las políticas y normativa de recursos humanos.

Es digno de rescatar que la LOSCCA puso fin a varios privilegios de sectores favorecidos del sector público; su origen provocó mucha oposición y resistencia; sin embargo, en 7 años de vigencia le permitió al Estado ecuatoriano administrar los recursos humanos del sector público en una forma correcta y ordenada.

LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO

La Constitución de la República en su Título IV, Capítulo VII establece los principios y mecanismos de participación y organización del poder en el Estrado, en particular, las normas que regulan la administración pública, entendiendo a la misma como “**un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía,**

desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.⁵³ Para la generación de servicios a la colectividad, es indispensable el desarrollo de actividades políticas, técnicas y permanentes ejercidas conjuntamente con servidoras, servidores, mandatarias y mandatarios que materialicen actos administrativos para lograr los fines mismos del Estado.

Así, el nuevo marco constitucional determina que todas las personas que en cualquier forma o en cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público, serán consideradas servidoras y servidores públicos, con las mismas condiciones y oportunidades para desarrollarse profesionalmente, por lo que se hace necesario un sistema de recursos humanos que establezca la normativa de aplicación para todo el sector público tendiente a elevar los niveles de eficiencia, eficacia y productividad en función de la ciudadanía y su desarrollo.

El doctor Víctor Melitón Rodríguez, asesor de las Naciones Unidas expresa que la administración de los recursos humanos ***“es a su vez un conjunto de principios, procedimientos e instituciones que procuran la mejor selección, educación y armonización de los servidores de una organización, su satisfacción en el trabajo y el mejor rendimiento en favor de unos y otros.”***⁵⁴ Raymundo Amaro Guzmán sostiene que ***“El objetivo general de la administración de personal es regular de una manera justa y científica las diferentes fases de las relaciones de trabajo en una organización, para promover el máximo mejoramiento de sus servicios y bienes de producción.”***⁵⁵

El Derecho Administrativo, *“...básicamente posee un conjunto de normas que rigen la acción de la administración”*.⁵⁶ Una de esas normas es la Ley que regula la relación entre la Administración Pública y quienes forman parte

⁵³ Art. 227 de la Constitución de la República del Ecuador

⁵⁴ MELINTON RODRÍGUEZ, Víctor, citado por Amaro Guzmán Raymundo, ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL,, México 1981, pág. 31, a su vez citado por el Dr. Herman Jaramiilo Ordóñez, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Área Jurídica, Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja, Quinta Edición, pág. 288.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ VEDEL Georges, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 1980, pp. 40.

de la misma, que son las y los servidores públicos, norma que permite alcanzar la profesionalización de los servidores públicos en general y la aplicación de las garantías constitucionales que tienen derecho los administrados.

El actual marco legal de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA) - vigente a la fecha de la elaboración de esta tesis- desarrolla normas y procedimientos en función de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, que en algunos casos son incompatibles con la Constitución de la República vigente.

Las ciudadanas y ciudadanos demandamos servicios públicos de calidad, que permitan atender nuestras necesidades de manera eficiente, eficaz, y oportuna. Para lograrlo se requiere de un servicio público en continuo proceso de mejoramiento, formación y capacitación, elementos que en el actual ordenamiento jurídico no se han desarrollado de conformidad con los principios constitucionales vigentes.

El sistema remunerativo en el país, tradicionalmente, fue administrado de una manera desordenada, antitécnica, confusa e inclusive caótica, en algunos casos a través de la proliferación de escalas, sistemas de pagos, beneficios complementarios excesivos y dispersos que varían de una institución a otra o de un servidor a otro, a pesar de ejecutar funciones y responsabilidades similares, lo que imposibilita que las políticas de Estado en esta materia puedan ser aplicadas en forma justa y equitativa.

De ahí que se justificó la expedición de la nueva Ley Orgánica de Servicio Público, que regule la relación de los servidores públicos con el Estado sobre la base de los nuevos preceptos constitucionales consagrados en la Carta Magna de Montecristi (2008), priorizando el desarrollo de la carrera administrativa, enfocado hacia la dignidad, transparencia, eficacia y vocación de servicio del Estado y sus Instituciones, en el ejercicio de la función pública.

La Ley Orgánica de Servicio Público establece que el ente rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para el sector público, es el Ministerio de Relaciones Laborales, precisando sus responsabilidades, competencias y atribuciones.

En este marco jurídico, se propugna impulsar el mejoramiento continuo de la administración pública para elevar el nivel de la calidad de la prestación de los servicios públicos ejecutados por las y los servidores públicos, a través de Normas de Certificación de Calidad de Servicio.

La norma jurídica propone mecanismos para asegurar el trabajo de personas con discapacidades y pertenecientes a grupos vulnerables, que siempre han sido relegados en esta materia, de esta manera convirtiendo en realidad en buen vivir establecido en la Constitución de la República.

La Ley Orgánica de Servicio Público busca desarrollar lo manifestado en el Art.- 61 ordinal 7 que manifiesta:

Las ecuatorianas y ecuatorianos gozarán de los siguientes derechos: **“...7. *Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional*”.**⁵⁷

La Ley Orgánica de Servicio Público, define un Régimen Interno de Administración del Talento Humano, desarrollando cada uno de los deberes, derechos y obligaciones de los servidores públicos en general.

El día miércoles 11 de agosto de 2010, con 108 votos a favor, dos en contra y nueve 9 abstenciones, el Pleno de la Asamblea Nacional aprobó el Proyecto de Ley de Servicio Público, que reemplaza a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA).

La Ley contiene doce títulos distribuidos en 24 capítulos y se aprobó conforme al informe presentado por la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social.

La normativa aprobada reemplazará a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA). La normativa beneficia no solo a los funcionarios y empleados públicos, sino fundamentalmente a los usuarios de

⁵⁷ Art. 61, ordinal 7 de la Constitución de la República del Ecuador.

los servicios que prestan las entidades estatales, porque está orientada a recuperar la institucionalidad del Estado.⁵⁸

El proyecto aprobado tiene por objetivo impulsar el desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante el desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación.

La normativa también considera el acceso al servicio público a través del concurso de méritos y oposición; la garantía de hacer carrera en el sector público; y, la evaluación anual como único mecanismo de acceso.

“Nivea Vélez, titular de la Comisión que tramitó el proyecto, manifestó que los 11 integrantes del organismo, de las diferentes fuerzas políticas, respaldaron el informe, luego de que esa Comisión recibiera más de un centenar de observaciones en el segundo debate de las cuales se ha acogido el 70% de las propuestas de los assembleístas, 21% de diferentes organizaciones y el 9%, que fueron nudos críticos, se resolvieron con los jefes de bloque.

Entre los cambios incorporados se considera que las personas extranjeras residentes en el Ecuador podrán prestar ser servidores públicos, siempre que hayan permanecido legalmente en el país al menos 5 años. También, señala que el 5% de personas con discapacidad deben ser incorporadas al sector público y establece las sanciones para quienes incumplan la norma. Además, se dispone la obligatoriedad que tiene el empleador de adecuar los accesos para las personas con discapacidad y brindar capacitación a quienes conviven con estas personas para garantizarles un trato adecuado, enfatizó Vélez.

Se establece que las Instituciones Educativas de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Aviación Civil y Comisión de Tránsito del Guayas, pasarán a funcionar bajo la rectoría del Ministerio de Educación y sus servidores administrativos formarán parte del sistema educativo público.

Se establece el pluriempleo para los profesores de las universidades y orquestas sinfónicas; el bono de jubilación; el acceso al servicio público a

⁵⁸ http://www.telegrafo.com.ec/actualidad/noticia/archive/actualidad/2010/08/11/Asamblea-aprob_F300_-Ley-de-Servicio-P_FA00_blico.aspx



través del concurso de méritos y oposición; la garantía de hacer carrera en el sector público; y, la evaluación anual como único mecanismo de acceso.

La Policía y los militares se integran a la Ley de Servicio Público, respetándose el derecho que tienen a recibir condecoraciones, reconocimientos, porque ellos no cobran horas extras, ni complementarias, tienen jornadas y horarios especiales.

Además, el proyecto contempla la jornada especial de trabajo de las personas que cuidan a personas con discapacidad.

En los próximos días el proyecto de Ley será enviado al Presidente de la República para que en el plazo de treinta días sea aprobado u objetado”.⁵⁹

El proyecto corrige el desorden remunerativo y los desfases en materia de recursos humanos provocados por las excepciones de la ley vigente y la falta de claridad en la aplicación de la norma jurídica, por lo que el cuerpo legal determina una planificación, organización y regulación en todo el sector público, por parte de la entidad rectora que será Ministerio de Relaciones Laborales, que controlará el ingreso, ascensos, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.

Se determina que las disposiciones de esta ley son de aplicación obligatoria en los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social; las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales y las personas jurídicas de derecho público creadas por acto normativo de los mismos para la prestación de servicios públicos; los organismos y entidades creadas por la Constitución; la Procuraduría; la Corte Constitucional.

“Nivea Vélez, Presidenta de la Comisión de lo Laboral y Social dijo que es una norma progresista que puede servir de modelo para otras legislaciones, porque no solo se trata de incorporar el cinco por ciento a las personas con discapacidad en el sector público, sino que se sanciona a quienes incumplan con la norma y sobre todo se hace énfasis en la obligatoriedad que tiene el empleador de adecuar los accesos para las personas con discapacidad,

⁵⁹ <http://confirmado.net/nacionales/33385-ley-de-servicio-publico-se-aprueba-con-108-votos.html>

pero también la obligatoriedad de capacitar de quienes conviven con estas personas para que le den un trato adecuado.”⁶⁰

Además, después de acuerdos llegados con los jefes de bloques y la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), se superaron temas que tienen que ver con la garantía de la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados, entre otros.

La Ley fue mayoritariamente ratificada en su segundo debate especialmente en lo que tiene que ver con jornada especial de trabajo para las personas que cuidan a personas con discapacidad; pluriempleo para los profesores de las universidades y orquestas sinfónicas; el bono de jubilación; el acceso al servicio público a través del concurso de méritos y oposición; la garantía de hacer carrera en el sector público; y la evaluación anual como único mecanismo de acceso.

Según lo prescribe el Art. 137, inciso tercero de la Constitución de la República, una vez aprobado el proyecto de ley (*que fue sometido a dos debates en la Asamblea Nacional y que para su aprobación se requirió la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional*) será enviado al Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte del Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial.

⁶⁰ www.ecuadorinmediato.con, <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101001519>

2.2. ANÁLISIS DEL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LA LOSCCA Y LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO

El procedimiento para evaluar el recurso humano se denomina comúnmente **“Evaluación de Desempeño”**. Sin embargo, nos preguntamos, *¿Qué significa, realmente, evaluar?*

Según el Diccionario de la Lengua Española, el término **evaluar** significa: *“Determinar el valor o importancia de una cosa o de las aptitudes, conducta, etc., de una persona.”*

El Diccionario Infopedia en Español, señala que evaluar es: *“Todo proceso para estimar o juzgar el valor, la excelencia, las cualidades de algún objeto o persona.”*

Es decir, evaluar involucra estimar el valor que tiene, ya sea una cosa (su calidad, su peso, etc.) o una persona (sus aptitudes, sus acciones, etc.).

De la revisión de la documentación especializada, da cuenta de múltiples definiciones sobre **evaluación en el ámbito público**, una de las más completas sobre la evaluación de gestión dice: *“es la medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución.”*⁶¹

Según la doctrina chilena, señala que se puede clasificar la evaluación, según su objetivo y se puede pronunciar desde diversos ámbitos de las intervenciones gubernamentales:

- Evaluación de políticas públicas.
- Evaluación de programa públicos⁶²

⁶¹ <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/23572/manual45.pdf>

⁶² Se entenderá por evaluación de políticas públicas aquella dirigida a pronunciarse sobre los resultados en el cumplimiento de objetivos generales de “política”, así como la resolución de un determinado problema en un área o sector de la política (social, salud, vivienda, etc.). Este tipo de evaluación requiere integrar metodologías de tipo cuantitativo y cualitativo y el uso de la información tiene una mayor relevancia para decisiones de políticas públicas. Por evaluación de programas públicos se entenderá aquella dirigida a evaluar los impactos o resultados de una inversión pública directa, sobre una realidad social. El uso de su información también involucra

- Evaluación de gestión y resultados de las entidades públicas; y,
- Evaluación de desempeño individual.

“Más de una vez se ha dicho que la evaluación del desempeño administrativo es el talón de Aquiles de la función de integración de personal, pero en realidad se trata quizá de una de las claves principales para la correcta conducción de ésta. Es la base para determinar quién es susceptible de ser ascendido a una mejor posición.” ⁶³

Los sistemas de evaluación con base en metas verificables preseleccionadas poseen un valor extraordinario para la evaluación del desempeño. En presencia de una planeación coherente, integrada y comprendida, diseñada para alcanzar objetivos específicos y lograr su efectiva consecución.

*“Quienes han puesto en práctica alguna variante de este sistema (**desempeño en el cumplimiento de metas**) suelen oponer el argumento de que tales criterios son inadecuados y de que, llegando el momento de la evaluación, en ella siempre intervienen el azar u otros factores que escapan del control de los administradores. De este modo, sobran casos de administradores ascendidos gracias a haber obtenido resultados sólo a la suerte, así como de administradores culpados de fracasos sencillamente porque factores fuera de su control les impidieron alcanzar los resultados esperados. En consecuencia, la evaluación con base en objetivos verificables es insuficiente en sí misma.”* ⁶⁴

El tratadista Herman Jaramillo Ordóñez, con respecto a la evaluación de desempeño manifiesta que *“es un proceso sistemático y técnico que sirve para valorar el desempeño de las actividades ejecutadas por los servidores públicos. Para la evaluación se tendrá en cuenta las características profesionales y personales en el ejercicio de un puesto. La calificación obtenida constituirá un antecedente para la concesión de derechos y estímulos que establece la ley; para sugerir recomendaciones relacionadas*

decisiones políticas amplias, pero se focaliza más hacia decisiones que tienen que ver con el mejoramiento del programa y el impacto hacia la población específica que sirve.

⁶³ KOONTZ Harold y WEHRICH Heinz, **ADMINISTRACIÓN: Una Perspectiva Global**, 12ª. Edición, Editorial McGrawHill, © 2004, pp. 406-407.

⁶⁴ *Ibídem.*

*con el mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos y para optimizar el servicio público.*⁶⁵

A su criterio, con la calificación se juzga y valora las actividades desarrolladas por los servidores, se aprecia la cantidad y calidad del trabajo, la iniciativa e interés demostrados en su realización, la aptitud frente a los coordinadores, supervisores y compañeros, la conducta observada diariamente, el espíritu de cooperación y la disposición personal durante el ejercicio de sus funciones.

El Art. 83 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones (LOSCCA) hace referencia al **Subsistema de Evaluación del desempeño** señalando que *“Es el conjunto de normas, técnicas, métodos y procedimientos que sistemáticamente se orientan a evaluar mediante indicadores cuantificados y objetivos del desempeño de los servidores públicos en función de los fines de la institución, en orden a identificar sus niveles y resultados de gestión y determinar los procesos de mejoramiento continuo de sus labores y el desarrollo profesional.”*⁶⁶

De conformidad con esta norma, el servidor público será evaluado mediante indicadores cuantificados y objetivos de desempeño en función de los fines de la institución.

De acuerdo al Art. 84 de la LOSCCA, le corresponde a la SENRES (Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público) – hoy fusionada con el Ministerio de trabajo para unificarse en el flamante **Ministerio de Relaciones Laborales** el planificar y administrar un sistema periódico de evaluación de desempeño, con el objeto de estimular el rendimiento de los servidores públicos, de conformidad con un reglamento que se expedirá con dicho propósito.

La planificación y administración deberá ser desconcentrada y descentralizada, acorde a los preceptos constitucionales correspondientes.

⁶⁵ JARAMILLO ORDÓÑEZ Herman, **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Quinta Edición, Área Jurídica, Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja, pp. 299.

⁶⁶ Art. 83 LOSCCA, R. O. 16 del 12 de mayo de 2005.

La evaluación de los servidores públicos se realizará por lo menos una vez al año.

La LOSCCA, en su Art. 85 determina una escala de calificaciones, como resultado de la evaluación de desempeño:

- a) **Excelente;**
- b) **Muy Bueno;**
- c) **Satisfactorio;**
- d) **Deficiente;**
- e) **Inaceptable.**

Mediante Registro Oficial No. 303 del 27 de marzo de 2008, la ex – SENRES emitió la Resolución No. 2008-000038, referente a la **NORMA DEL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO**, la cual posteriormente es reformada mediante Resolución SENRES 2008-000170 del 11 de septiembre de 2008 y publicada en el Registro Oficial No. 431 del 23 de septiembre del 2008.

El objeto de esta norma técnica es establecer las políticas, normas, procedimientos e instrumentos de carácter técnico y operativo que permitan a las instituciones del Estado, medir y mejorar el desempeño organizacional desde la perspectiva institucional, de las unidades o procesos internos, de los ciudadanos y de las competencias del recurso humano en el ejercicio de las actividades y tareas del puesto.

El ámbito de su aplicación es para todas las instituciones y organismos del Estado señaladas en los Arts. 3 y 101 de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicios Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público – LOSCCA-; y, en el Art. 1 de su Reglamento.⁶⁷

Se exceptúan de la aplicación de esta norma, según el Art. 101, inciso segundo, de la LOSCCA *“únicamente al personal docente e investigadores universitarios, técnico-docente, profesional y directivo que están sujetos a la Ley de Educación Superior, Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional; y, funcionarios y servidores de las funciones Legislativa y Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional (sic), Cuerpo de*

⁶⁷ Art. 2 de la **Norma Técnica del Subsistema de Evaluación de Desempeño**- SENRES- R.O. 303 27 de marzo de 2008.

*Vigilancia de la Comisión de Tránsito de la provincia del Guayas y funcionarios del Servicio Exterior que se encuentran en funciones fuera del país, miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que se rigen por sus propias leyes”.*⁶⁸

La evaluación de desempeño consiste en un mecanismo de rendición de cuentas programada y continua, basada en la comparación de resultados alcanzados con los resultados esperados por la institución, por las unidades organizacionales o procesos internos y por sus funcionarios y servidores, considerando las responsabilidades de los puestos que ocupan.

El fin de la evaluación de desempeño, según la resolución de la ex – SENRES, “*será que la institución, las unidades o procesos internos y sus funcionarios y servidores, tengan una visión consensuada y de conjunto que genere condiciones para aplicar eficientemente la estrategia institucional, tendiente a optimizar los recursos públicos que brindan los funcionarios y servidores; y volverlos más productivos, incrementando al mismo tiempo la satisfacción de los ciudadanos.*”⁶⁹

La finalidad de la evaluación de desempeño, se efectuará sobre la base de los siguientes objetivos:

- a) *Fomentar la eficacia y eficiencia de los funcionarios y servidores de su puesto de trabajo, estimulando su desarrollo profesional y potenciando su contribución al logro de los objetivos y estrategias institucionales;*
- b) *Tomar los resultados de la evaluación de desempeño para establecer y apoyar, ascensos y promociones, traslados, traspasos, cambios administrativos, estímulos y menciones honoríficas, licencias para estudios, becas, cursos de capacitación y entrenamiento, cesación de funciones, destituciones, entre otros;*

⁶⁸ Art. 101, inciso 2do, LOSCCA, R.O. 16 del 12 de mayo de 2005.

⁶⁹ Art. 3, inciso 3ro. de la **Norma Técnica del Subsistema de Evaluación de Desempeño**- SENRES- R.O. 303 27 de marzo de 2008.

- c) *Establecer el plan de capacitación y desarrollo de competencias de los funcionarios y servidores de la organización;*

- d) *Generar una cultura organizacional de rendición de cuentas que permita el desarrollo institucional, sustentado en la evaluación de rendimiento individual, con el propósito de equilibrar las competencias disponibles del funcionario o servidor con las exigibles del puesto de trabajo; y,*

- e) *Cohesionar el sistema de gestión de desarrollo institucional y de recursos humanos bajo el concepto de ciudadano usuario. El subsistema de evaluación de desempeño se transforma en mecanismo de retroalimentación para los demás subsistemas de administración de recursos humanos.⁷⁰*

El Subsistema de Evaluación de Desempeño se basa en los principios de: **relevancia; equidad; confiabilidad; confidencialidad; consecuencia; interdependencia.**

ESCALAS DE CALIFICACIÓN

Las escalas de calificación para la evaluación de los resultados de desempeño serán cualitativas y cuantitativas.

Las calificaciones y escalas, de conformidad con el Art. 85 de la LOSCCA en concordancia con el **Art. 22 reformado**, mediante Resolución SENRES-2008-000170, publicado en el R.O. 431 del 23 de septiembre de 2008, de la Norma del Sistema de Evaluación, serán las siguientes:

⁷⁰ Art. 4. de la **Norma Técnica del Subsistema de Evaluación de Desempeño**- SENRES- R.O. 303 27 de marzo de 2008



Excelente	Desempeño alto, calificación que es igual o superior al 90,5%
Muy Bueno	Desempeño mejor a lo esperado, calificación que está comprendida entre el 80,5% y el 90,4%.
Satisfactorio	Desempeño esperado, calificación que está comprendida entre el 70,5% y el 80,4%.
Deficiente	Desempeño bajo lo esperado, calificación que está comprendida entre el 60,5% y el 70,4%.
Inaceptable	Desempeño muy bajo de lo esperado, calificación igual o inferior al 60,4%.

Con estas calificaciones, la evaluación de desempeño derivará en los siguientes efectos:

- a). El servidor que obtenga en la evaluación la calificación de **EXCELENTE, MUY BUENO o SATISFACTORIO** será considerado en el plan de incentivos y tendrá preferencia para el desarrollo de carrera o promociones y potenciación de sus competencias;
- b). El funcionario o servidor que obtenga la calificación de **DEFICIENTE** será exigido para la adquisición y desarrollo de sus competencias, y volverá a ser evaluado en el plazo de tres meses; si obtiene nuevamente una calificación igual o inferior a **DEFICIENTE**, será automáticamente declarado inaceptable;
- c). El servidor, que obtuviere la calificación de **INACEPTABLE**, será destituido inmediatamente del puesto, salvo que el servidor hubiere presentado un reclamo a las UARHs, en cuyo caso sería destituido sólo después de que el Comité de Evaluación ratifique la calificación de **INACEPTABLE**; y,

d). Las UARHs institucional, en los casos establecidos en los literales b) y c) de esta Norma y, en consecuencia la destitución del servidor, deberá dar fiel cumplimiento a lo establecido en los Arts. 49, literal a) de la LOSCCA; y, del 78 al 88 de su reglamento, respecto del Sumario Administrativo.

ESTRUCTURA DEL COMITÉ DE RECLAMOS

De acuerdo al Art. 9 de la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño⁷¹, el Comité es el órgano competente para conocer y resolver los reclamos presentados por los servidores en la aplicación del proceso de evaluación del desempeño, y estará integrado por:

- a) *La máxima autoridad institucional o sus delegados con voz y un solo voto dirimente, quien lo presidirá.*
- b) *El responsable de las UARHs institucional o sus delegados, quien actuará como Secretario con voz y un solo voto; y,*
- c) *El Jefe inmediato superior con voz y sin voto.*

Las atribuciones y facultades que tiene el Comité de Reclamos son los siguientes:

1. *Conocer y resolver los reclamos presentados por los servidores en el término de quince días a partir del día siguiente de recibido el informe de apelación por parte de las UARHs institucional; y, resolver los reclamos que presenten servidores que han ingresado por concurso de méritos y oposición; y que sean sujetos del periodo de prueba; y,*
2. *Elaborar y suscribir el acta resolutive de la reclamación y notificar al servidor, a la UARHs, a los evaluadores y a la máxima autoridad.*

⁷¹ Registro Oficial Nro. 303 del jueves 27 de marzo de 2008.

Según la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño, se debe considerar *aspectos previos*⁷² a la evaluación, correspondiéndole a cada institución del Estado definir la planificación estratégica, planes operativos y sistemas de gestión, base sobre la cual la institución podrá definir sus objetivos operativos, catálogo de productos y servicios, procesos y procedimientos. Información que sustentará las descripciones y perfiles de exigencias de los puestos de trabajo (Manual de descripción, valoración y clasificación de puestos institucional).

EL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO

La Ley Orgánica de Servicio Público, recientemente aprobada por la Asamblea Nacional, dispone el ingreso del servidor público por concurso de méritos y oposición, por lo tanto nadie podrá ingresar al sector público por “palancas, ni a dedo”, eliminándose de esta manera la burocracia.

La Ley, entre otros aspectos, prohíbe el nepotismo, declarándose nulos los nombramientos y la destitución del nombrado y la autoridad será solidaria con el pago indebido; así como el pluriempleo, exceptuándose a los docentes universitarios y los profesionales de las orquestas sinfónicas.

Jornadas de trabajo

Se establece la jornada ordinaria de trabajo de 8 horas con descanso de un período hasta de dos horas; la especial cuando se requiere de turnos especiales y otra para aquellas personas que efectúen trabajos peligrosos, en ambientes insalubres, con horarios nocturnos, con igual remuneración.

Se determinan las licencias con remuneración (sin descuentos a vacaciones): 3 meses por enfermedad; 6 meses por enfermedades catastróficas; igualmente la comisión de servicio con sueldo hasta por dos años para instituciones del Estado; comisión de servicios sin remuneración hasta por seis años durante su carrera administrativa. Igualmente estipula los intercambios voluntarios de puestos.

⁷² Art. 12 de la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación de Desempeño, Registro Oficial No. 303 del 27 de marzo de 2010.

El organismo rector será el Ministerio de Relaciones Laborales, el que dirigirá la administración en recursos humanos, las políticas de Estado en administración de recursos humanos y el estudio técnico de gestión en esta materia.

Garantiza la formación hasta el cuarto nivel según el Plan Nacional de Formación; y, la capacitación, titulación en los institutos que operen bajo acuerdos con el Estado.

Permisos

Concede 2 horas de permiso para estudios regulares; permiso para los directivos de las asociaciones en base al plan de trabajo; dos horas para el cuidado de familiares directos que tengan discapacidades severas o enfermedades catastróficas.

Se establecen contratos ocasionales hasta 12 meses de plazo (no renovación); no pueden ser consideradas para la supresión de cargos las personas con discapacidad.

Evaluaciones

En cuanto a las evaluaciones de los servidores públicos, la normativa prevé que podrán conocer los objetivos de la evaluación; en 8 días conocer los resultados; 8 días para la reconsideración; si su resultado fue regular tendrá derecho a ser capacitado para una nueva evaluación; y si es insuficiente será nuevamente evaluado.

Se incorpora la figura jurídica de la “evaluación anual” a los servidores públicos e incluye a militares y policías, aunque éstos no pierden sus derechos a recibir condecoraciones y reconocimientos.

Bono geográfico

Prevé una bonificación geográfica, en circunstancias de difícil acceso; así como una remuneración variable por eficiencia, derivados de la productividad, rendimiento del desempeño, cumplimiento de objetivos.

Indemnización

De suscitarse el fallecimiento o incapacidad total o permanente, la servidora o el servidor o sus herederos, según el caso, serán indemnizados de acuerdo con los límites y cálculos establecidos para la supresión de puestos.

Jubilación y supresión de partidas

Para efectos de la Jubilación y supresión de partidas se determinan 7 salarios por cada año y hasta 210 salarios.

Discapacidad

Se determina el ingreso del 5%, de las personas con discapacidades, del total de los servidores que conforman la institución pública, en labores permanentes y multa para la autoridad que no cumpla.

Los gobiernos autónomos gozarán de autonomía administrativa y financiera, y se considerará las realidades de cada uno de los gobiernos autónomos.

La Constitución de la República del Ecuador, en su Art. 227, en cuanto a los principios que se rige la administración pública serán: eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y **evaluación.**

2.3 ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN APLICABLES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SECTOR SALUD

La ex - SENRES (*Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público*) emitió los instrumentos de evaluación. En primer lugar, dispuso al Jefe inmediato establecer el **nivel óptimo de perfil de desempeño (efectividad)**, en coordinación con las UARHs institucional, el que deberá ser alineado a los objetivos estratégicos de la institución y productos y servicios de cada unidad o proceso interno; incluido el de los servidores que se encuentran en periodo de prueba.



MODELO DE PERFIL ÓPTIMO DE DESEMPEÑO

MINISTERIO DE SALUD PUBLICA					
PROVINCIA	Loja				
NOMBRE DE LA UNIDAD:	DIRECCIÓN PROVINCIAL DE SALUD DE LOJA				
UNIDAD ADMINISTRATIVA/PROCESO/SUBPROCESO	PROCESO DE COMUNICACIÓN SOCIAL DPSL				
PERFIL OPTIMO DE DESEMPEÑO INDIVIDUAL					
NOMBRE DEL SERVIDOR	Carrión Betancourth Milton				
NOMBRE DEL JEFE INMEDIATO	Dra. Lilia Dora Ruilova Dávila				
PERIODO DE EVALUACIÓN	Del 1º de febrero al 30 de junio del 2010				
PRODUCTO / ACTIVIDAD ESENCIAL	INDICADOR	META	CONOCIMIENTOS	COMPETENCIAS TÉCNICAS DEL PUESTO	TRABAJO EN EQUIPO INICIATIVA LIDERAZGO
Coordina con los medios de comunicación social la difusión de las actividades de la Dirección Provincial de Salud de Loja	Entrevistas de voceros oficiales y autoridades de salud en medios de comunicación social	3	Géneros periodísticos, Interrelación con los medios de comunicación social	Conseguir espacios en informativos para entrevistas	MEDIA
Elaboración de Boletines de Prensa con información oficial de la Institución	Elaboración y redacción de boletines informativos del quehacer institucional	10	Redacción periodística, dominio de formatos periodísticos	Habilidad para redactar varios formatos periodísticos	MEDIA
Convoca a Ruedas y Conferencias de Prensa sobre el quehacer institucional	Realización de invitaciones a Ruedas de Prensa. Poder de convocatoria	4	Relaciones Humanas	Interacción y buenas relaciones con medios de comunicación social y periodistas	MEDIA
Coordinación Informativa de las Campañas de Vacunación que lleva adelante el MSP	Campaña de Vacunación contra Influenza AH1N1	1	Análisis de medios donde se ubicará el pautaaje publicitario	Conocimiento de medios de comunicación social	MEDIA
Elaboración del Plan de Comunicación Social Provincial de Campaña de Vacunación AH1N1 Loja	Ejecución de Plan de Comunicación	1	Planificación	Planificación de la Comunicación Social	MEDIA
Organiza actos protocolarios y Sesión Solemne por el Día Mundial de la Salud	Sesión Solemne	1	Planificación	Protocolo	MEDIA
Dra. Dora Ruilova Dávila DIRECTORA PROVINCIAL DE SALUD DE LOJA			Milton Carrión Betancourth COMUNICADOR SOCIAL SERVIDOR PUBLICO 3		

Ilustración 1: Modelo de perfil óptimo de desempeño



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



Orientación / asesoramiento	Alta	Asesora a las autoridades de la institución en materia de su competencia, generando políticas y estrategias que permitan tomar decisiones acertadas.	Altamente Desarrollada
Total Competencias Técnicas del Puesto :			5,6%
COMPETENCIAS UNIVERSALES		# Competencias: 6	Factor: 8%
ESTOS CAMPOS DEBEN SER LLENADOS OBLIGATORIAMENTE :			
DESTREZA	Relevancia	Comportamiento Observable	Frecuencia de Aplicación
APRENDIZAJE CONTINUO	Media	Mantiene su formación técnica. Realiza un gran esfuerzo por adquirir nuevas habilidades y conocimientos.	Siempre
CONOCIMIENTOS DEL ENTORNO ORGANIZACIONAL	Baja	Utiliza las normas, la cadena de mando y los procedimientos establecidos para cumplir con sus responsabilidades. Responde a los requerimientos explícitos.	Alguna vez
RELACIONES HUMANAS	Media	Construye relaciones, tanto dentro como fuera de la institución que le proveen información. Establece un ambiente cordial con personas desconocidas, desde el primer encuentro.	Siempre
ACTITUD AL CAMBIO	Media	Modifica su comportamiento para adaptarse a la situación o a las personas. Decide qué hacer en función de la situación.	Frecuentemente
ORIENTACIÓN A LOS RESULTADOS	Media	Modifica los métodos de trabajo para conseguir mejoras. Actúa para lograr y superar niveles de desempeño y plazos establecidos.	Frecuentemente
ORIENTACIÓN DE SERVICIO	Media	Identifica las necesidades del usuario interno o externo	Frecuentemente
Total Competencias Universales:			6,3%
TRABAJO EN EQUIPO, INICIATIVA Y LIDERAZGO		Factor: 16%	
DESCRIPCIÓN	RELEVANCIA	COMPORTAMIENTO OBSERVABLE	Frecuencia de Aplicación
TRABAJO EN EQUIPO	Media	Promueve la colaboración de los distintos integrantes del equipo. Valora sinceramente las ideas y experiencias de los demás	Siempre
INICIATIVA	Baja	Reconoce las oportunidades o problemas del momento. Cuestiona las formas convencionales de trabajar.	Siempre
LLENAR EL CAMPO DE LIDERAZGO, SOLO PARA QUIENES TENGAN SERVIDORES SUBORDINADOS BAJO SU RESPONSABILIDAD DE GESTIÓN.			
LIDERAZGO			
Total Trabajo en Equipo, Iniciativa y Liderazgo:			16%



OBSERVACIONES DEL JEFE INMEDIATO (EN CASO DE QUE LAS TENGA):				
Nunguna				
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
Carlos Jumbo	Me Insultó	34	SI	-4
Cesar Ortega	Falta de conocimientos	45	NO	0
TOTAL:				-4
RESULTADO DE LA EVALUACION				
FACTORES DE EVALUACIÓN				CALIFICACION ALCANZADA (%)
Indicadores de Gestión del puesto				54.0
Conocimientos				4.8
Competencias técnicas del puesto				5.6
Competencias Universales				6.3
Trabajo en equipo, Iniciativa y Liderazgo				16.0
Evaluación del ciudadano (-)				-4.0
TOTAL EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO: 82,7				
MUY BUENO: DESEMPEÑO MEJOR A LO ESPERADO				
FUNCIONARIO (A) EVALUADOR (A)				
Fecha (dd/mm/aaaa):			31/12/2208	
CERTIFICO: Que he evaluado al (a la) servidor (a) acorde al procedimiento de la norma de Evaluación del Desempeño.				
<hr style="width: 20%; margin: auto;"/> FIRMA Evaluador o jefe Inmediato Castro Torres Carlos Luis				

Ilustración 2: Formulario SENRES Eval 1

Este es un formulario electrónico que se lo puede observar al digitar: www.senres.gov.ec en el enlace “**EVALUACION DE DESEMPEÑO**”. Este formato está en Excel, el cual a través de una serie de fórmulas matemáticas, permite que el evaluador solamente introduzca los datos del servidor evaluado y el sistema automáticamente irá poniendo los datos correspondientes, hasta obtener la calificación final, y establecer en qué puntaje se encuentra el servidor de acuerdo a las tablas y sus porcentajes correspondientes.

El instrumento SENRES-EVAL-01 contiene:

- **Indicadores de gestión del puesto.-** Constituyen parámetros de medición que permiten evaluar la efectividad, oportunidad y calidad en el cumplimiento de las actividades esenciales planificadas, procesos, objetivos, planes, programas y proyectos.

Se definirán indicadores y metas (relacionadas con la construcción de productos, servicios o proyectos), a fin de cuantificar el nivel de cumplimiento de los compromisos sean estos a corto, mediano o largo plazo. Estos campos los tiene que determinar cada institución acorde a la naturaleza de su gestión en el Formulario SENRES-EVAL-01. Además, el formulario cuenta con un campo predeterminado, que contempla que si los funcionarios o servidores a más de cumplir con la totalidad de las metas y objetivos asignados para el periodo en que se va a evaluar, se adelantan y cumplen en lo que sea factible, con metas y objetivos para el siguiente período de evaluación, se les acreditará un solo puntaje adicional.

- **Los conocimientos.-** Este factor mide el nivel de aplicación de los conocimientos en la ejecución de las actividades esenciales, procesos, objetivos, planes, programas y proyectos. Estos campos no son predeterminados en el Formulario SENRES-EVAL-01, los tiene que determinar cada institución acorde a la naturaleza de su gestión.



- **Competencias técnicas de los puesto.-** Es el nivel de aplicación de las destrezas a través de los comportamientos laborales en la ejecución de las actividades esenciales del puesto, procesos, objetivos, planes, programas y proyectos en los procesos institucionales, medidas a través de su relevancia (3 alta, 2 media, 1 baja) y el nivel de desarrollo. El Formulario SENRES-EVAL-01 cuenta con campos determinados y permite que las instituciones incluyan otros acorde a la naturaleza de su gestión.
- **Competencias universales.-** Es la aplicación de destrezas a través de comportamientos laborales observables, mismas que son iguales para todos los niveles sin excepción de jerarquía y se alinean a valores y principios de la cultura organizacional, medidos a través de su relevancia (3 alta, 2 media, 1 baja) y la frecuencia de aplicación. Estos campos son predeterminados en el Formulario SENRES-EVAL-01.
- **Trabajo en equipo, Iniciativa y Liderazgo.-** El trabajo en equipo es el interés que tiene el servidor para gestionar y cooperar de manera coordinada con los demás miembros de equipo, unidad o institución para incrementar los niveles de eficacia, eficiencia de las tareas encomendadas y generar nuevos conocimientos y aprendizajes compartidos.

La iniciativa es la predisposición para gestionar proactivamente ideas obtenidas de la realidad del entorno que a la vez impulsan la automotivación hacia el logro de los objetivos.

El liderazgo es la actitud, aptitud, potencial, habilidad comunicacional, capacidad organizativa, eficiencia administrativa y responsabilidad que tiene un servidor. El propósito del líder es desarrollar los talentos y motivar a su equipo de trabajo para generar comunicación, confianza y compromiso a través del ejemplo y servicio para el logro de los objetivos comunes.

Los jefes inmediatos, previo al proceso de evaluación del desempeño, generarán mediante entrevista con el evaluado, el espacio de participación que permita determinar correctamente las actividades esenciales, procesos, objetivos, planes, programas y proyectos con sus respectivos indicadores y metas, los conocimientos, las relevancia del trabajo en equipo en el Formulario SENRES – EVAL-01, los mismos que deberán estar alineados a los objetivos estratégicos institucionales.

La valoración de las calificaciones es determinada por factores que tendrán diferentes ponderaciones, que totalizarán la evaluación en un 100%, pudiendo alcanzar máximo el 104%, al haber cumplido y adelantado, el funcionario o servidor, con otro u otros objetivos y metas correspondientes al siguiente período de evaluación. Al final del período de evaluación le corresponde al responsable de la unidad o proceso interno (Jefe inmediato) aplicar el Formulario SENRES-EVAL-01 con los siguientes factores:

- 1. Evaluación de desempeño de los funcionarios y servidores en base a indicadores de gestión del puesto (60%).-** El evaluador registra los valores numéricos de cumplimiento que merece el evaluado en la columna de “cumplidos”, correspondiente a actividades, indicadores y metas asignadas a cada puesto de trabajo. Todos los resultados tienen que ser transformados a porcentajes en la columna de “%” de “Cumplimiento”.

Los porcentajes obtenidos se determinan en la columna "Nivel de Cumplimiento" de la siguiente manera:

- 5 Cumple entre el 90,5% y el 100% de la meta
- 4 Cumple entre el 80,5 y el 90,4 de la meta



- 3 Cumple entre el 70,5% y el 80,4% de la meta
- 2 Cumple entre el 60,5% y el 70,4% de la meta
- 1 Cumple igual o menos del 60,4% de la meta

El funcionario o servidor que, a más de cumplir con el total de metas y objetivos asignados al periodo a ser evaluado, cumple y se adelanta con otro u otros correspondientes al siguiente período de evaluación, obtendrá un único puntaje del 4% adicional al “Nivel de Cumplimiento”. Este campo está predeterminado en el formulario.

- 5 Evaluación de los conocimientos que emplea el funcionario o servidor en el desempeño del puesto (8%).-** El evaluador registra los parámetros del nivel de conocimientos que el evaluado aplicó para cumplimiento de las actividades esenciales del puesto, procesos, objetivos, planes, programas y proyectos. Los conocimientos son el conjunto de información que se adquiere vía educación formal, capacitación, experiencia laboral y la destreza en el análisis de la información

Los resultados obtenidos se determinan en la columna “Nivel de Conocimiento” de la siguiente manera:

- 5 Sobresaliente
- 4 Muy bueno
- 3 Bueno
- 2 Regular
- 1 Insuficiente



- 6 Evaluación de competencias técnicas de los puestos (8%).-** El evaluador registra el nivel de desarrollo de las destrezas del evaluado.

Las destrezas de las competencias técnicas del puesto exigen al funcionario o servidor un desempeño óptimo para la ejecución de las actividades esenciales del puesto, procesos, objetivos, planes, programas y proyectos, mismas que se podrán obtener tanto del Manual de Clasificación de Puestos Institucional como del Manual Genérico de Puestos del Sector Público si es el caso.

Las competencias requeridas para el puesto se derivarán de cada actividad esencial del puesto, procesos, objetivos, planes, programas y proyectos, las que podrán ser identificadas o complementadas del catálogo de competencias técnicas (incluido en el Índice Ocupacional Genérico del Sector Público)".

Los resultados obtenidos se determinan en la columna "Nivel de Desarrollo" de la siguiente manera:

- 5 Altamente desarrollada
- 4 Desarrollada
- 3 Medianamente desarrollada
- 2 Poco desarrollada
- 1 No desarrollada

- 7 Evaluación de las competencias universales (8%).-** El evaluador registra la frecuencia de aplicación de las destrezas del evaluado en el cumplimiento de las actividades esenciales del puesto, mismas que contribuyen a consolidar el entorno de la organización. Es el potencial

de un individuo para ejecutar acciones comunes a todos los puestos y adecuarse a los principios, valores y normas internas.

Los resultados obtenidos se determinan en la columna “Frecuencia de Aplicación” de la siguiente manera:

- 5 Siempre
- 4 Frecuentemente
- 3 Alguna vez
- 2 Rara vez
- 1 Nunca

8 Evaluación del trabajo en equipo, iniciativa y liderazgo (16%).- El evaluador registra la frecuencia de aplicación del trabajo en equipo, iniciativa y liderazgo del evaluado en el cumplimiento de las actividades esenciales del puesto, procesos, objetivos, planes, programas y proyectos, mismas que contribuyen a realizar labores en equipo y a compartir los conocimientos entre los miembros de la organización.

El trabajo en equipo e iniciativa son comportamientos conductuales observables en las labores, y son considerados en la evaluación de todos los puestos de la organización sin excepción.

Respecto del comportamiento observable de liderazgo, se lo considerará exclusivamente en la evaluación de desempeño de quienes tengan servidores subordinados bajo su responsabilidad de gestión (solo a estos puestos se los considerará para utilizar el campo de liderazgo determinado en el Formulario SENRES-EVAL-01)



Si se utilizan tres campos: trabajo en equipo; iniciativa y liderazgo, estos tienen una valoración de 5,33% cada uno.

Si se utilizan solo los dos campos: trabajo en equipo e iniciativa, estos tienen una valoración de 8% cada uno.

Los resultados obtenidos se determinarán en la columna “Frecuencia de Aplicación” de la siguiente manera:

- 5 Siempre
- 4 Frecuentemente
- 3 Alguna vez
- 2 Rara vez
- 1 Nunca

FORMULARIO SENRES-EVAL-02

Se trata de un formulario especial con impresión numerada en papel químico (formulario de tres hojas) y es puesto a disposición de las ciudadanas y ciudadanos en los buzones de sugerencias instalados por la ex – SENRES en cada una de las instituciones pública.

El funcionario, servidor o ciudadano podrá expresarse a través de buzones de sugerencias que deberán ser instalados por las instituciones. En estos formularios se expresará el trato que recibió por parte de un empleado, funcionario o servidor de la institución pública. Este formulario, al ser numerado y por triplicado, se entregará en las UARHs de la entidad, y podrá hacerse un seguimiento de la denuncia o reclamo por parte del ciudadano a

través de la página web: **www.senres.gov.ec** o a través de la línea gratuita **1800-SENRES y 1800-AMABLE**.

Por cada queja contra un servidor público se reducirá un 4% de su calificación total. Se considera sólo la queja (la de mayor incidencia), por parte de una misma persona, siempre que los hechos sobre los cuales se sustente, sean verificados por las UARHs institucional, que la recibirá a través del formulario SENRES-EVAL-02 y que la UARHs los hará constar en el formulario SENRES – EVAL-01.

El porcentaje máximo de incidencia en el resultado total del servidor en un mismo periodo de evaluación será el 24% cuando provenga de varios ciudadanos (4% c/u) para lo cual se considerará la sumatoria de las quejas presentadas a través del formulario SENRES – EVAL-02.

Este formulario es válido para la evaluación de desempeño los doce meses del año. Tendrá incidencia en la evaluación del servidor sólo en caso de ser llenado cumpliendo con todos los requisitos, caso contrario este formulario servirá únicamente para aplicar los correctivos necesarios sin incidir en la respectiva evaluación del funcionario o servidor.

Básicamente la aplicación de este formulario, se sustenta en el principio de transparencia y participación ciudadana en la evaluación del servidor público, puesto que “fiscaliza” el cumplimiento de los deberes y prohibiciones que establece la LOSCCA a los servidores públicos en su Art. 24 literal g) y Art. 26 literal c):

Art. 24 literal g) LOSCCA:

“Observar en forma permanente, en sus relaciones con el público motivadas por el ejercicio del puesto, toda consideración y cortesía debidas.”⁷³

Art. 26 literal c) LOSCCA:

“Retardar o negar injustificadamente el oportuno despacho de los asuntos, o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las funciones de su puesto.”⁷⁴

⁷³ Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público – LOSCCA Codificada– R.O. 16 del 12 de mayo de 2005.



SENRES

FORMULARIO SENRES-EVAL-02 N°

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 Servidor.

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

Denuncia Queja Sugerencia

DESEMPEÑO DEL SERVIDOR O FUNCIONARIO

Motivo	Descripción	Marque con (X)
Maltrato	No fue cordial o le irrespetó	
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		

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

Fecha de los sucesos: _____
 Lugar en que los hechos ocurrieron: _____
 Breve descripción: _____

Nombre/s y cargo/s del/os servidor/es público/s que cometieron las presuntas irregularidades.

Nombre/s y Apellido/s del/os funcionario/s inculpa-do/s: _____
 Cargo/s del/os funcionario/s inculpa-do/s: _____

De qué manera prefiere ser contactado

Dirección de correspondencia (OPCIONAL) _____
 Teléfono convencional y/o celular _____
 E-mail (OPCIONAL) _____
 Otros (OPCIONAL) _____

¿DESEA QUE ESTA QUEJA APLIQUE CON MENOS 4% A LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL SERVIDOR QUE LE ATENDIÓ? SI NO

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

Nombre y Apellido del ciudadano/a	Nombre y Apellido del miembro de la Unidad de Recursos Humanos (URHs)
Firma	Firma Investigó y da fe del hecho
N° de Cédula:	SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>

Una vez lleno el formulario, siga los siguientes pasos:
 1. El original de este formulario, deposítelo en el buzón ubicado para este efecto.
 2. La primera copia entréguela 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, para lo cual podrá llamar al 1800-SENRES, o escribir a la dirección de correo electrónico línea1800@senres.gov.ec

En caso que la denuncia, queja o sugerencia corresponda a un trabajador amparado 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 estipule el Código de Trabajo y el respectivo contrato colectivo, si es el caso.

Ilustración 3: Formulario SENRES Eval 2

74 Ibídem.

NIVELES DE APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

Existen dos tipos: Evaluadores y Evaluados.

- a) **Evaluadores.**- Básicamente es el Jefe inmediato. En caso de renuncia, remoción o ausencia permanente del Jefe inmediato, será la máxima autoridad la que podrá delegar al profesional de mayor grado de la unidad como evaluador.

- b) **Evaluados.**- Serán evaluados todos los funcionarios y servidores del Servicio Civil, sin excepción alguna.

Si el servidor público no se encontrarse conforme con su evaluación, presentará el reclamo debidamente motivado ante las UARHs, dentro del término de tres días posteriores a la comunicación oficial de resultados de la evaluación, a fin de que sea presentado al Comité de Reclamos de Evaluación. Si no presenta comunicación alguna en el tiempo aquí determinado se entenderá como conforme con la evaluación.

Por su parte la UARHs remitirá al Comité de Reclamos de Evaluación, en el término de cinco días, los reclamos recibidos con los correspondientes antecedentes de análisis y justificativos.

Este comité conocerá y resolverá los reclamos presentados por los servidores públicos en el término de quince días, a partir del día siguiente de recibido el informe de apelación por parte de la UARHs institucional.

2.4 VACÍOS LEGALES EN LA EVALUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La base legal para la evaluación de los servidores públicos, vigente a la fecha, se encuentra establecida en **NORMA DE EVALUACIÓN DE**

DESEMPEÑO (CODIFICADA) ACORDE A LAS REFORMAS DE LA RESOLUCIÓN No. SENRES – 2008-000170, del 11 de septiembre de 2008.

A continuación realizaremos un análisis de los vacíos jurídicos de esta norma legal:

1. El Objeto de la norma técnica es la de *“establecer las políticas, normas procedimientos e instrumentos de carácter técnico y operativo que permitan a las instituciones del Estado, medir y mejorar el desempeño organizacional desde la perspectiva institucional, de las unidades o procesos internos, de los ciudadanos y de las competencias del recurso humano en el ejercicio de las actividades y tareas del puesto.”*⁷⁵

El Subsistema de evaluación de Desempeño, según el Art. 3 de esta norma ⁷⁶ **“ES UN MECANISMO DE RENDICIÓN DE CUENTAS”** programada y continua, basada en la comparación de resultados alcanzados con los resultados esperados por la institución.

Esta norma legal establece en su Art. 20, literal b) que “Serán evaluados todos los funcionarios y servidores del **Servicio Civil**, sin excepción alguna (...).”

Aplicando el principio constitucional de que todos somos iguales ante la ley; y que los **“Servidores Públicos”** son todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen para el sector público; sin embargo en el proceso de evaluación **NO SON EVALUADOS** el sector de **TRABAJADORES** sujetos al Código del Trabajo, ni el sector de **EDUCADORES PARA LA SALUD**, que están amparados ante la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, dos sectores que laboran dentro del Ministerio de Salud Pública.

Es aquí precisamente uno de los vacíos jurídicos que existen en esta norma, la de haber dejado de evaluar al sector de trabajadores y educadores para la salud, pues estos servidores públicos, al igual que

⁷⁵ Art. 1 de la Norma Técnica SENRES 2008-0038, R.O. 303 del 27 de marzo de 2008 y ratificada mediante Resolución SENRES-2008-000170, publicada en el R.O. 431 del 23 de septiembre de 2008.

⁷⁶ *Ibidem*.

el personal sujeto al Servicio Civil tienen deberes, derechos y obligaciones que cumplir en el desempeño de sus funciones.

No está por demás hacer notar que, el Art. 189 del Reglamento de aplicación de la LOSCCA (Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público) en cambio contradice aquello que solamente se evaluará a los servidores sujetos al Servicio Civil, al señalar:

“Art. 189.- Ámbito de aplicación de la evaluación de desempeño.- *Estarán sujetos a la evaluación del desempeño **TODOS LOS SERVIDORES**⁷⁷ que prestan servicios al interior de los procesos institucionales del Sector Público”.* Lo resaltado me corresponde.

El Art. 233 de la vigente Constitución de la República, advierte que *“Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos”*.⁷⁸

El Art. 83, numeral 11 de la Carta Magna establece la obligación de los ciudadanos y ciudadanas el “Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad **y rendir cuentas a la sociedad** y a la autoridad, de acuerdo con la ley”.

Por tanto, reitero, existe el vacío jurídico en la Resolución SENRES 2008-000170 del 11 de septiembre de 2008, al no considerar al sector de trabajadores, sujetos al Código del Trabajo y a los Educadores para la Salud, sujetos a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, a fin que estos dos sectores que prestan sus servicios para el Ministerio de Salud Pública, también sean evaluados y “rindan cuentas” de su accionar como servidores públicos en esta Cartera de Estado, donde prestan sus servicios.

⁷⁷ **SERVIDOR PÚBLICO.-** *“Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, o función o dignidad dentro del sector público”*, CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Art. 229, inciso 1ero.

⁷⁸ *Ibídem.*

2. En lo que respecta a la aplicación de los instrumentos de evaluación, particularmente el EVAL-01, a mi criterio, no es un instrumento que permita medir en forma objetiva el cumplimiento, los conocimientos, el nivel de desarrollo, la frecuencia de aplicación, la evaluación del trabajo en equipo, iniciativa y liderazgo, la frecuencia de aplicación avances, destrezas, conocimientos.

Sucede que en el sector salud de la provincia de Loja, en dichas instituciones: Dirección Provincial de Salud de Loja, Hospital “Isidro Ayora” y las 13 Áreas de Salud de la provincia de Loja, laboran no solamente médicos, enfermeras o tecnólogos médicos afines al campo de la salud pública; sino que este esfuerzo es reforzado por otro tipo de profesionales como: abogados, economistas, contadores, ingenieros comerciales, trabajadoras sociales, periodistas, ingenieros y técnicos informáticos, tecnólogos electricistas, secretaras ejecutivas, por señalar algunos casos, siendo el personal heterogéneo y de múltiples capacidades intelectuales, profesionales y operativas.

El problema sucede que, al aplicar el instrumento de evaluación EVAL-01 existen una serie de contradicciones, a saber:

- a) El Art. 3 de la Norma de Evaluación Codificada Acorde a la Resolución Senres 2008-000170, manifiesta que el subsistema de evaluación “consiste en un mecanismo de rendición de cuentas programada y continua, **basada en la comparación de los resultados alcanzados con los resultados esperados por la institución** (...) considerando las responsabilidades de los puestos que ocupan”, es decir el instrumento en el fondo ha sido diseñado únicamente para obtener resultados cualitativos y cuantitativos.
- b) En los diversos procesos institucionales (antes llamados departamentos) en la gran mayoría de Coordinadores de Procesos (Jefes) son médicos, entonces nos preguntamos, con qué criterio objetivo un médico – valga la redundancia – puede evaluar el trabajo de un abogado, de un ingeniero comercial, de un contador, de un periodista, un economista o un técnico en

computación, o viceversa. La experiencia nos ha indicado que muchas veces esta evaluación se mide por subjetividades del jefe inmediato y, en muchas ocasiones se ha actuado con afectos o desafectos contra el subalterno, puesto que se ha “aprovechado” de la ocasión para poner calificaciones que atentan contra la estabilidad laboral del servidor público.

3. La mencionada norma no establece sanciones para el jefe inmediato cuando viola, inobserva o no respeta el debido proceso que tiene el servidor público, ocasionando muchas de las veces calificaciones como de **INACEPTABLE**, lo cual obviamente ha manchado el honor y la buena imagen del profesional servidor público, donde incluso luego de las acciones que franquea la ley⁷⁹, se ha rectificado dichas malas calificaciones.
4. Nada dice la norma acerca del **daño moral**⁸⁰ que se puede ocasionar al servidor público, si ha sido mal evaluado por el Jefe inmediato, de

⁷⁹ En la Dirección Provincial de Salud de Loja se han presentado desde recursos administrativos hasta Acciones de Protección.

⁸⁰ **DAÑO MORAL.**- Algunos doctrinarios le llaman también **agravio moral**. En opinión de Galli “consiste en el desmedro sufrido en los bienes extrapatrimoniales, que cuentan con protección jurídica, y si se atiende a los efectos de la acción antijurídica, el agravio moral es el daño no patrimonial que se inflige a una persona en sus intereses morales tutelados por la ley, Capitant lo define no bajo la expresión de **agravio**, sino de su equivalente **daño**, como el que incide sobre la consideración, el honor o los afectos de una persona.” OSSORIO Manuel, **DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES**, Editorial Heliasta, 2004, pág. 71-72-.

El daño moral por los procesamientos injustificados, procede cuando la denuncia ha sido calificada por el juez como temeraria y maliciosa. “El procesamiento injustificado es una forma de prevaricato”, ya que enjuiciar (en el caso que tratamos, el sumariar a un servidor público) sabiendo que no se lo merece, causando primeramente la injuria calumniosa, que supone procesar a un inocente por un delito (en esta caso falta administrativa) que no cometió, y luego obligarle a defender su inocencia. El procesamiento injustificado (como el caso de iniciar un sumario administrativo sin debida motivación y justificación legal) es una manifestación de la violación de los derechos humanos. **GARCÍA FALCONÍ**, José Dr., **Parte Práctica del Juicio por la Acción de Daño Moral y Forma de Cuantificar su Reparación, Primera Edición, Quito, 2005, pp. 41**

La Constitución de la República, en su Art. 66, numeral 18, garantiza “**El derecho al honor y al buen nombre. La ley protegerá la imagen y la voz de la persona.**”. En lo relacionado a todo proceso que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, el Art. 76 de la Carta Magna asegurará el derecho al debido proceso que incluirá entre sus garantías “**4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria**”.

una forma dolosa, sin sustento y motivación legal, aprovechándose de su función; puesto que norma expresa que quien obtenga dicha calificación “**será destituido**” previo sumario administrativo, conforme lo prevé el Art. 23, literal c) en concordancia con el Art. 87 inciso 2do. de la LOSCCA en concordancia con el ART. 193, literal c) de su Reglamento de aplicación.

Nótese que la ley **manda**, en forma imperativa, a “**destituir**”⁸¹ al servidor público, dando a entender que el sumario administrativo es solamente un procedimiento formal indispensable que determina la ley para cumplir dicho objetivo; cuando bien es sabido que el **sumario administrativo**⁸² es un procedimiento rápido, donde se da la oportunidad al sumariado a defenderse y poder desvirtuar las acusaciones de las cuales se le acusan; pero lo grave de la disposición – a mi modesto criterio – es que desde antes de empezar con dicho sumario administrativo, el servidor público calificado como inaceptable, desde ya está condenado por la misma ley a ser destituido de su cargo, dejándolo en la indefensión y mermándole la posibilidad de acceder a un proceso imparcial y justo, donde prime el principio constitucional de la presunción de inocencia, estipulada en el Art. 76, numeral 2 de la Constitución de la República, pues a mi entender el servidor público sumariado entra en desventaja legal.

Vale recordar que el Art. 11, numeral 4 de la Constitución señala que: **“Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni las garantías constitucionales.”**

⁸¹ **DESTITUIR.-** Separar a uno de su cargo como corrección o castigo. OSSORIO Manuel, **DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES**, Editorial Heliasta, 2004, pág., 323.

El Art. 77 del Reglamento de aplicación de la LOSCCA define a la destitución como “**la máxima sanción administrativa dentro del sector público; será impuesta únicamente por la autoridad nominadora, con posterioridad al sumario administrativo respectivo (...)**”

⁸² **SUMARIO ADMINISTRATIVO.-** “Es un procedimiento administrativo rápido y resumido, que prescinde de algunas formalidades contempladas en los procesos penales y civiles; encaminados a sancionar mediante la suspensión y destitución de los puestos de trabajo a los servidores públicos, por faltas e incorrecciones cometidas”, **JARAMILLO ORDÓÑEZ** Herman, **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Universidad Nacional de Loja, 1999, pág. 186

5. Otro de los vacíos jurídicos de la norma SENRES-2008-000170 (Codificada) es que no trata acerca de los siguientes casos:
- ¿Cómo puede evaluarse a un servidor público, si éste se encuentra ausente por enfermedad o accidente, legal y médicamente justificado?.
 - ¿Cómo puede evaluarse a una servidora pública, si ésta se encuentra haciendo uso de su permiso maternal?.
 - ¿Luego de la evaluación correspondiente, puede declararse inaceptable a una persona con discapacidad y previo sumario administrativo, destituirlo del cargo?.
 - ¿Qué pasa en aquellos casos de los servidores públicos con enfermedades catastróficas. Es procedente su destitución, previo sumario administrativo, si son declarados inaceptables en el proceso de evaluación?

Considero que es urgente una reforma legal que trate estos aspectos, ya que ni la LOSCCA y su Reglamento, ni la NORMA DE EVALUACIÓN SENRES-2008-000170, ni la Ley Orgánica de Servicio Público, que está por aprobarse, no han definido la solución a estas interrogantes.

6. En lo que respecta al instrumento denominado FORMULARIO EVAL-02, el cual tiene como propósito fundamental que el ciudadano común emita su opinión en la calidad de servicios que presta el servidor público, como una especie de veeduría ciudadana, lo cual en el fondo está muy buen. Lo que está mal, es que existe un casillero donde se hace la siguiente pregunta al ciudadano: **¿DESEA USTED QUE ESTA QUEJA SE APLIQUE CON MENOS 4% A LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DEL SERVIDOR QUE LE ATENDIÓ? SI – NO.**

Basta que la persona indique con una X en el casillero SI para que se le reste automáticamente el 4% de la nota de la evaluación al servidor público, sin siquiera se inicie el debido proceso de una exhaustiva

investigación del caso denunciado, lo cual podría inclusive ser mal utilizado este formulario en contra del servidor público.

2.5 ESTADÍSTICAS DE LAS CALIFICACIONES OBTENIDAS EN LA ETAPA DE EVALUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SECTOR SALUD EN LA PROVINCIA DE LOJA

Para el siguiente análisis, he tomado como referencia el formato EVAL 03, donde se encuentra el consolidado de las calificaciones obtenidas por los servidores salubristas (sujetos al Servicio Civil) correspondiente a los períodos: **1 de agosto al 31 de diciembre de 2009**; y, del **1 febrero al 30 de junio de 2010**.

Vale aclarar que, en estas estadísticas no constan los servidores públicos sujetos a Código de Trabajo, por no estar inmersos en la evaluación de desempeño, según la Norma de Evaluación de Desempeño **SENRES-2008-000170 (CODIFICADA)**.

Los datos que a continuación se exponen, corresponde al consolidado general de los servidores públicos salubristas. Se han omitido la identificación de cada servidor público, a efectos de no invadir su privacidad e intimidad, con respecto a su calificación obtenida y así como evitar posibles inconvenientes en el uso de *la información pública personal*⁸³, de esta forma respetando la confidencialidad de la información.

A continuación tenemos los resultados de dichas calificaciones por períodos:

PERÍODO DE EVALUACIÓN:

1 DE AGOSTO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2009.

Servidores Públicos Salubristas evaluados: 760

⁸³ **Información Pública Personal.**- Es aquella que si bien es generada por una institución pública, con recursos públicos, sin embargo contiene datos e informaciones personales personalísimos como son: número de cédula, calificación obtenida y su nomenclatura.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE SALUD DE LOJA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS						
Calificaciones						
	Total Evaluados	Inaceptable menor a 61	Deficiente entre 61-70	Satisfactorio entre 71-80	Muy Buena entre 81-90	Excelente entre 91-100
Cantidad	760	0	10	73	393	284
Porcentaje	100%	0,00%	1,32%	9,61%	51,71%	37,37%
Loja, febrero 12 del 2010						
ELABORADO POR:		REVISADO POR:		VISTO BUENO		
Leslie Salazar Cueva		Lic. Myriam Ramírez M. COORDINADORA RR.HH		Dra. Dora Ruilova Dávila: DIRECTORA DPSL.		

Tabla 1: Evaluación Agosto Diciembre 2009

REPRESENTACIÓN GRAFICA

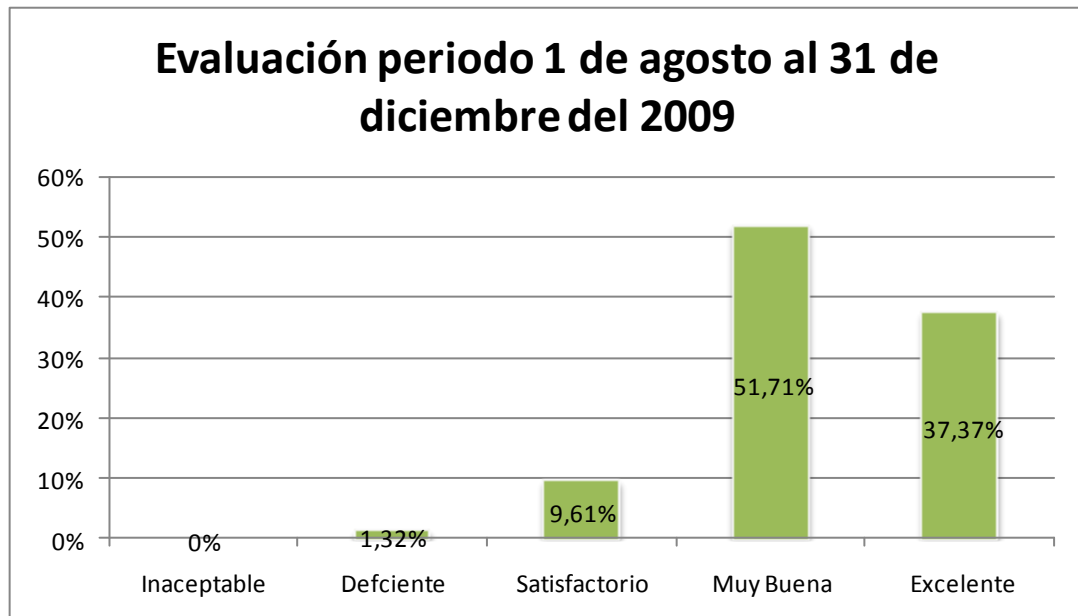


Ilustración 5: Evaluación Agosto Diciembre 2009

PERÍODO EVALUACIÓN:

1 DE FEBRERO AL 30 DE JUNIO DE 2010

Total Servidores Públicos salubristas evaluados: 811

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE SALUD DE LOJA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS						
Calificaciones						
	Total Evaluados	Inaceptable menor a 61	Deficiente entre 61-70	Satisfactorio entre 71-80	Muy Buena entre 81-90	Excelente entre 91-100
Cantidad	811	2	3	30	359	417
Porcentaje	100%	0,25%	0,37%	3,70%	44,27%	51,42%
Loja, agosto 10 del 2010						
ELABORADO POR:				VISTO BUENO		
Leslie Salazar Cueva COORDINADORA RR.HH, ENC.				Dra. Margarita Sotomayor Ojeda DIRECTORA PROVINCIAL DE SALUD		

Tabla 2: Evaluación Febrero Junio 2010

REPRESENTACIÓN GRAFICA

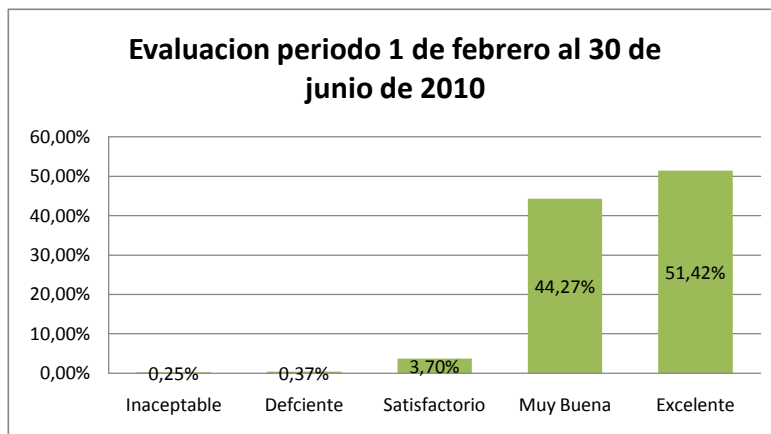


Ilustración 6: Evaluación Febrero Junio 2010

2.6 DERECHO COMPARADO EN EVALUACIÓN A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE: COLOMBIA, PERÚ Y MÉXICO

COLOMBIA

***EDUARDO GONZÁLEZ MONTOYA⁸⁴**

Los cambios en la administración pública colombiana han obedecido en su gran mayoría a recomendaciones internacionales que misiones u organismos han traído al país a fin de procurar una cultura de lo público, y ajustarla a las realidades internacionales del momento, es así como en el año 1951 la misión CURRIE y Le Bret, AID, CEPAL, presentaron e introdujeron en Colombia conceptos económicos y recomendaciones sobre los enfoques de la administración pública, pasando por un estado paternalista para posteriormente en los 80 y 90 al neoliberalismo.

El último impacto de esta naturaleza que está siendo recogido de una u otra forma por todos los países iberoamericanos hace relación con la **Carta Iberoamericana de la Función Pública**, en la cual se incluyen conceptos que ya han sido adoptados en la legislación colombiana por medio de la ley 909 del año 2004; donde encontramos la Gerencia Pública, el nuevo marco de Empleo público, Acuerdos de Gestión, evaluación del desempeño, y la propia carrera administrativa, etc., todos ellos como una propuesta para ser acogida por los países signatarios.

⁸⁴ GONZALEZ MONTOYA Eduardo, GERENCIA PÚBLICA Y EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO EN COLOMBIA, XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006, <http://ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20XI/documentos/gonzamon.pdf>

En esta carta, se dedica todo un capítulo a la función pública y se deja consagrado como un principio constitucional el ingreso y permanencia por mérito, y el retiro del servicio, entre otras razones, **por una calificación deficiente en la evaluación del desempeño**, se consagra la carrera administrativa como el principio general de los empleos públicos. Adicionalmente en otros artículos y en capítulos diferentes se consagra la gestión administrativa como parte de los deberes del estado a favor del ciudadano.

Paralelo a este fenómeno y en términos institucionales, tanto el gobierno como el legislador han estado impulsando instrumentos de gerencia, tales como: **certificaciones de calidad en los procesos institucionales y estímulo para las entidades que lo implementen, instrumentos de control y medición de la gestión por medio de las oficinas de control interno, al igual que dé seguimiento a las instituciones en el cumplimiento de metas y resultados, planeación rigurosa de inversiones, sanciones por el no cumplimiento de los presupuestos etc.**; los cuales han llevado obligatoriamente a preparar a los directivos y mandos medios de las organizaciones en ser más eficientes bajo principios gerenciales.

Se consagró para este grupo los acuerdos de gestión, los cuales tienen un alto impacto al igual que *la evaluación del desempeño*, por cuanto la primera es para el gerente y si bien no tiene efectos para su permanencia o no en el empleo si puede incidir en su gestión; **en cambio la evaluación del desempeño está concebida exclusivamente para los funcionarios de carrera y si tiene efectos sobre la permanencia o no en el empleo, a parte los incentivos contemplados en el plan de estímulos.** Ambas figuras están relacionadas con las metas previstas y su cumplimiento incide

directamente en los resultados de la evaluación en el acuerdo de gestión o en la calificación de servicios según el caso.

Evaluación del desempeño

Analizar la evaluación del desempeño en Colombia requiere de una mirada tanto técnica como jurídica, ya que desde estas dos perspectivas y de manera complementaria se ha avanzado hasta lograr un sistema que posibilite una gestión integral del desarrollo humano y de la productividad de las entidades del Estado.

Desde antes de la Constitución de 1991 se ha tratado el tema de la evaluación del desempeño teniendo únicamente como población objeto a los cargos de carrera administrativa y dejando por fuera los demás empleos existentes en la administración pública, con lo cual se presentaban deficiencias en la gestión del recurso humano y en la medición de aportes individuales frente a la productividad de las instituciones; es así como La ley 909 de 2004 incorporó los acuerdos de gestión como un instrumento de responsabilidad y evaluación de los gerentes públicos.

A partir de la Constitución de 1991, el marco legal que se ha desarrollado el tema de la evaluación del desempeño es el establecido en el artículo 125 de la Constitución Política, la Ley 27 de 1992, la Ley 443 de 1998, Ley 909 de 2004, Decreto ley 760 de 2004 y Decreto ley 1567 de 1998.

Dicho desarrollo normativo ha sido necesario si se tiene en cuenta el enfoque y manejo técnico cómo ha evolucionado la evaluación en la administración pública; ya que en Colombia se ha pasado de una evaluación del desempeño orientada a medir factores de conducta en el servidor, para medir resultados bajo objetivos previamente concertados y, en esta última

fase, se está desarrollando un sistema donde se midan las competencias y el rendimiento ligado a metas institucionales, entre otros factores.

Ligar la evaluación del desempeño a objetivos concertados se fue determinando inicialmente en el decreto Ley 1222 de 1993 (artículo. 17) y la Ley 443 de 1998 (Art. 31); posteriormente, y sin mayores modificaciones sustanciales, fueron establecidos en el cuarto 4º inciso del artículo 38 de la Ley 909 de 2004, en los siguientes términos:

“Los resultados de las evaluaciones deberán tenerse en cuenta, entre otros aspectos, para:

- a) Adquirir los derechos de carrera;*
- b) Ascender en la carrera;*
- c) Conceder becas o comisiones de estudio;*
- d) Otorgar incentivos económicos o de otro tipo;*
- e) Planificar la capacitación y la formación;*
- f) Determinar la permanencia en el servicio”.*

Los instrumentos que se han venido desarrollando en atención de las diferentes disposiciones legales fueron evolucionando de manera tal que de solo evaluar factores de comportamiento, se esté evaluando la productividad, las competencias y las contribuciones individuales de los servidores. Igualmente se está avanzando de una evaluación entre evaluador evaluado, a una evaluación de 360 grados.

La Evaluación del desempeño como requisito básico para adquirir derechos de carrera y ascender en la misma

Desde la vigencia del decreto ley 1222 de 1993 hasta el régimen actual de carrera administrativa (ley 909 de 2004), se ha establecido que las personas



seleccionadas por concurso deberán ser nombradas en periodo de prueba, el cual debe ser calificado y si es aprobado mediante calificación satisfactoria, se obtienen los derechos de carrera los cuales deberán se consolidan mediante la inscripción en el Registro Público. De no obtener calificación satisfactoria del período de prueba, el nombramiento del empleado será declarado insubsistente.

Así mismo, los empleados que ya encuentren inscritos en la carrera administrativa y superen procesos de selección serán nombrados en período de prueba, al final del cual se le actualizará su inscripción en el Registro Público, si obtiene calificación satisfactoria. De no obtenerla, el empleado regresará al cargo que venía desempeñando antes del concurso.

Pese a que en las normas se ha supeditado la evaluación del desempeño a adquirir o perder los derechos de carrera administrativa, no debemos perder de vista que la evaluación en Colombia también se ha convertido en un instrumento de gestión del desarrollo humano y es por eso que está ligada al desarrollo de planes institucionales de capacitación (no a capacitación individual), a otorgamiento de reconocimientos y estímulos, a la reorientación de la planeación institucional, entre otros, como derivados de los resultados obtenidos en la evaluación del desempeño.

No sobra decir que obtener una cultura de la evaluación no es tarea fácil al interior de la administración pública, ya que tanto evaluados y evaluadores presentan mucha resistencia y no es mirada como un mecanismo de crecimiento personal e institucional, sino como un trámite más que dificulta las labores diarias.

Evaluación del desempeño como causal de retiro del servicio

La Evaluación del Desempeño se encuentra consagrada en el artículo 125 de la **Constitución Política de 1991** como causal de retiro del servicio de los empleados de las entidades del Estado, así;

“El retiro se hará por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley”.

Esta norma constitucional ha sido desarrollada por las Leyes que han reglamentado la carrera administrativa en Colombia y en las cuales se ha determinado como causal de retiro del servicio de los empleados de carrera administrativa, la declaratoria de insubsistencia del nombramiento como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral. (Ley 27 de 1992 artículos 7º y 9º; Ley 443 de 1998 artículo 37 y Ley 909 de 2004 artículo 41).

Sin embargo, en aplicación del principio constitucional del debido proceso, la declaratoria de insubsistencia del nombramiento por calificación insatisfactoria de la evaluación del desempeño debe, en todo caso, estar precedida del cumplimiento del procedimiento establecido en el régimen de carrera administrativa.

En este sentido, la Ley 27 de 1992, ley de carrera administrativa que rigió en Colombia desde el 23 de diciembre de 1992 al 11 de junio de 1998, artículo 9º, determinaba:

“De la declaratoria de insubsistencia del nombramiento por calificación de servicios. El nombramiento del empleado escalafonado en la carrera deberá declararse insubsistente por la autoridad nominadora cuando haya obtenido

una calificación de servicios no satisfactoria, para lo cual deberá oírse previamente el concepto no vinculante de la Comisión de Personal.

Contra el acto administrativo que declare la insubsistencia procederán los recursos de ley, con los cuales se entiende agotada la vía gubernativa.

Parágrafo. Esta decisión se entenderá revocada si interpuestos los recursos dentro del término legal, la administración no se pronunciare dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la presentación de los recursos. La autoridad competente que no resuelva el recurso respectivo dentro del plazo previsto, será sancionada de conformidad con la Ley 13 de 1984 y las normas concordantes. La Procuraduría ejercerá la vigilancia respectiva.

En idénticos términos consagró la Ley 443 de 1998, régimen de carrera administrativa que rigió en Colombia desde el 11 de junio de 1998 al 23 de septiembre de 2004, la insubsistencia del nombramiento por calificación insatisfactoria.

Por último, la ley 909 de 2004, régimen vigente de carrera administrativa, reglamentó la declaratoria de insubsistencia del nombramiento por calificación no satisfactoria, artículo 43, de la siguiente manera:

“1. El nombramiento del empleado de carrera administrativa deberá declararse insubsistente por la autoridad nominadora, en forma motivada, cuando haya obtenido calificación no satisfactoria como resultado de la evaluación del desempeño laboral.

2. Contra el acto administrativo que declare la insubsistencia del nombramiento procederá recurso de reposición.



3. Esta decisión se entenderá revocada, si al interponer los recursos dentro del término legal, la administración no se pronuncia dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la presentación de los recursos. En este evento la calificación que dio origen a la declaratoria de insubsistencia del nombramiento se considerará satisfactoria en el puntaje mínimo.

4. La autoridad competente que no resuelva el recurso respectivo dentro del plazo previsto, será sancionada de conformidad con la Ley 734 de 2002 y las normas que la modifiquen o adicionen”.

Nótese entonces que con relación al procedimiento de declaratoria de insubsistencia por calificación insatisfactoria, la ley 909 de 2004 introdujo cambios como: 1) Se exige la motivación del acto administrativo que declare la insubsistencia, es decir que en el cuerpo del Acto se indiquen las razones por las cuales la Administración toma la decisión de la insubsistencia; 2) En el evento de que dentro del término legal la Administración no se pronuncie respecto de los recursos, se entiende que la calificación se considera satisfactoria en el puntaje mínimo. Por lo demás, la Ley 909 continúa con un procedimiento similar al contemplado en las Leyes 27 de 1992 y 443 de 1998. 3) No se exige concepto de la Comisión de Personal.

Si bien es cierto, que en últimas el resultado en firme de la evaluación del desempeño es la permanencia o el retiro del servicio, no se puede desconocer que éstas normas también desarrollan las acciones que deben realizar las entidades para el mejoramiento del talento a su servicio y, por lo tanto, las entidades deben apuntar a fortalecerlo, de manera tal que para la entidad se convierta en última instancia el que salga un empleado por calificación de servicios.

Evaluación como medio para otorgar incentivos

Los programas de incentivos, como componentes tangibles del sistema de estímulos, deberán orientarse a reconocer o premiar los resultados del desempeño en niveles de excelencia.

Respecto de la definición de los niveles de excelencia, la extinta Comisión Nacional del Servicio Civil, determinó que para la concesión de los incentivos de que trata el decreto-ley 1567 de 1998, se considera que un empleado de carrera ha alcanzado nivel de excelencia en el desempeño laboral cuando el puntaje total de la calificación de servicios es igual o superior a novecientos (900) puntos en una escala de mil (1.000). (Art. 1º Acuerdo 41 de de 1998).

Si bien es cierto que las disposiciones legales tienen establecido los estímulos y los niveles de excelencia y que estos contribuyen de manera significativa a mejorar el rendimiento de los servidores; no se puede dejar de resaltar que de la manera responsable y objetiva con que se administre la evaluación dependen los resultados de las mismas y la motivación de los servidores ya que otorgar estímulos a servidores que no sean de buen rendimiento puede afectar el sentido de compromiso y la productividad de los servidores que son excelentes y que en la evaluación no se ve reflejado; lo que afecta de manera negativa la cultura y el clima de la organización.

Evolución de la evaluación del desempeño desde la vigencia de la constitución política de 1991

En vigencia de la Ley 27 de 1992, los instrumentos de evaluación se orientaron a medir los factores de desempeño relacionados con las conductas que conducen al logro de resultados del empleado de carrera administrativa. Así mismo, se diseñaron dos (2) tipos de instrumentos, uno

para ser aplicados a empleados con personal a cargo y otro para empleados sin personal a cargo.

Posteriormente, la Ley 443 de 1998 continuó con el esquema de la medición de factores de desempeño pero con un enfoque de orientación a resultados es decir de medición de productos concretos. En este sentido, se creó la figura de la concertación previa de objetivos, cuyo valor porcentual fue del 65 del total de la evaluación.

Finalmente, aspectos algunos relevantes que la Ley 909 de 2004 introdujo a la evaluación del desempeño son: 1) El resultado de la evaluación del desempeño del servidor debe estar íntimamente ligado ligados con el cumplimiento de las metas institucionales; 2) la evaluación de gestión realizada por el jefe de Control Interno de la entidad debe ser toma en cuenta como criterio para evaluar los servidores; 3) las entidades deben adoptar a su interior su propio sistema de evaluación del desempeño, acorde con los criterios legales y directrices que imparta la Comisión Nacional del Servicio Civil, mientras se adopta el sistema propia deberá darse aplicación al modelo tipo que desarrolle la Comisión; 4) Integra el modelo de las competencias laborales; 5) Determina que, en todo caso, siempre habrá un evaluador con la condición de empleado de libre nombramiento y remoción.

EN CONCLUSIÓN

En Colombia frente al tema de gerencia pública, se cuenta no solo con instrumentos de gestión propios de un funcionario moderno sino que el modelo de ingreso ya está en funcionamiento, el perfil del directivo, y el modelo de acuerdo de gestión está en desarrollo, pero se cuenta con bases sólidas para lograr su adecuado cumplimiento.



La cultura de lo público exige más participación ciudadana para que permita el cumplimiento de las responsabilidades a ellos asignadas, por cuanto si bien ya se está exigiendo la rendición de cuentas de los directivos de manera pública y de cara al ciudadano, no se ha podido implementar procesos como el presupuesto estatal con construcción ciudadana en el cual participen en las entidades territoriales, los líderes comunitarios y busquen por este mecanismo garantizar la realización de obras sentidas por la comunidad, y mucho menos se ha podido lograr la revocatoria del mandato para los servidores que por elección popular inscribieron un programa de su mandato y no lo cumplieron.

En cuanto al modelo de evaluación del desempeño la legislación colombiana ha consagrado este modelo desde hace muchos años, y en el año 1991 lo llevo al rango constitucional, pero su implementación no ha sido como en muchos países la esperada, no tiene un impacto salarial, si bien permite bonificaciones y estímulos los mismos se han convertido en universales o el grupo de servidores es tan elevado con calificaciones excelentes que no se ha logrado tener una diferencia que permita establecer la motivación esperada. Por ser hasta la fecha diseñado con modelos universales, las entidades no han tenido el estímulo requerido para diseñar su propio modelo, y si bien se ha pasado de la mera calificación por comportamiento a la evaluación del desempeño con acuerdos de resultado, hoy se ha de desarrollar de acuerdo con la normatividad ligada a las metas institucionales y sus resultados deben ser consistentes con los del servidor al igual que debe servir como mecanismo para validar o estudiar nuevas competencias laborales requeridas para el cargo con el fin de establecer los programas de capacitación al servidor público.



Igualmente cada entidad debe desarrollar su propio sistema adecuándolo al tipo de servicio y al mejor modelo de medición de la gestión de sus servidores. Sistema este que tendrá que tener relación directa con los acuerdos de gestión de los gerentes públicos.

El reto es grande pero también hay clara conciencia que logrando implementar estos proyectos de gerencia pública y evaluación del desempeño tendremos una función pública más profesional en Colombia.

PERÚ

- **Nelson Shack Yalta⁸⁵**

En el Perú, la carrera administrativa es de naturaleza estatutaria. El decreto No. 276 de 1984 establece los artículos que regulan la Carrera Administrativa.

El artículo primero define la carrera administrativa como un conjunto de principios y de normas que regulan el ingreso, derechos y deberes de los servidores públicos de carácter estable, cuyo objetivo es la incorporación de personal idóneo, garantizando su permanencia y desarrollo. Se expresa en una estructura que permite la promoción de los servidores públicos en los diferentes niveles, se tiene en cuenta de acuerdo a la formación profesional, méritos y calificaciones, lo mismo que el tiempo de permanencia en cada nivel. La remuneración está constituida por un salario básico, además de bonificaciones y beneficios.

La carrera administrativa se estructura por grupos y niveles, con el propósito de que el servidor público tenga opciones para ocupar diversos puestos en

⁸⁵ SHACK YALTA Nelson, **INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DEL PERÚ**. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043703.pdf>

su trayectoria dentro de la administración pública, posibilidad de desplazarse por las diferentes entidades de la administración.

De acuerdo con el artículo 59 inciso b), no pertenecen a la carrera administrativa los funcionarios que desempeñen cargos de confianza o políticos, ni los trabajadores de las empresas de Estado o de sociedades de economía mixta.

ADMINISTRACIÓN POR RESULTADOS

La administración por resultados implica la priorización del logro de los objetivos estratégicos generales y específicos en el proceso de gestión de los recursos públicos.

La evaluación de los resultados se guía, en general, siguiendo criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad de la intervención del Estado. El seguimiento de estos criterios resulta de vital importancia puesto que están determinados básicamente por el accionar de los responsables de las diferentes áreas de la acción pública.

Además, estos criterios forman parte de los aspectos a considerar en un proceso de cambio de la cultura organizacional del sector público que contemple la sustitución de un modelo de administración pública burocrática (enfaticada en los procesos y procedimientos) por otra gerencial, con prevalencia de los resultados.

Como señala la CEPAL (1998):

- Una mejora en la gestión del gasto público, alivia la rigidez presupuestaria y trasmite señales positivas al contribuyente con relación al destino de sus impuestos.

- Minimiza el desperdicio de los recursos, liberando recursos para otras necesidades no atendidas o servicios insuficientemente provistos.
- La mejora en la eficiencia en la provisión de servicios se traslada al sector privado, contribuyendo también a mejorar su eficiencia.

Si bien los esquemas de evaluación de resultados se ven limitados por la complejidad de la acción del Estado, siempre existen espacios en los cuales aplicarlos. Asimismo, es preciso tener presente que el proceso de transición hacia una administración orientada a los resultados y de “servicio al cliente”, se ha desarrollado, según la Cepal (1998), en dos planos: (i) el replanteo de la lógica de funcionamiento interno de las organizaciones públicas (estructura de gobernabilidad de los organismos, sistemas de incentivos, evaluación y control, modelo de supervisión y manejo de recursos humanos, modelo de administración financiera, entre otros); y (ii) las interacciones entre las organizaciones públicas y el resto de la economía (separando las funciones de Estado, de gobierno y las funciones de competencia privada). Como señala Shack et. al. (1996), la clave de un proceso eficaz de modernización reside especialmente en cambiar la actual cultura organizacional centrada en la normas a una que centre su atención en los resultados de la gestión pública con una clara orientación hacia la satisfacción del usuario y la eficiencia, eficacia y economía de las operaciones a través de un cambio sustancial en el sistema de incentivos al funcionario público.

En tal sentido, siguiendo a la CEPAL (1998), las principales características del nuevo paradigma de gestión pública serían:

- a) Adopción del principio del ciudadano-cliente o usuario, con derechos claramente especificados y respetados.



- b) Definición de un nuevo perfil de administrador, ejecutivo o gerente público, guiado por la búsqueda de resultados y evaluado en consecuencia, sujeto a la rendición de cuentas y a la competencia no sólo al momento de la contratación.
- c) Establecimiento de contratos de gestión, que permiten explicitar la visión, misión y objetivos de las entidades ejecutoras y, a su vez, sirven de base para la evaluación de éstas, a través de la definición de indicadores de desempeño.

La administración según desempeño, sirve como contraparte de la delegación de funciones. Para esto, un elemento importante será el establecimiento de acuerdos de desempeño¹ entre los diferentes niveles jerárquicos, en los cuales se definan objetivos y responsabilidades de los organismos ejecutores. Se espera que estos contratos o convenios se traduzcan en mayores niveles de eficacia, eficiencia, economía y calidad de los servicios prestados. Como es lógico, estos acuerdos deben estar sujetos a un seguimiento continuo y deben contener un claro esquema de incentivos (premios y castigos).

Entre las ventajas de introducir convenios de desempeño destacan: (i) obligan a los ejecutivos y al personal involucrado a identificar, explicitar y analizar la misión institucional, con lo cual se transforman en instrumentos del planeamiento estratégico que permiten reasignar recursos financieros y humanos hacia los objetivos y actividades centrales de la institución y; (ii) ofrecen un respaldo formal a las actividades dispuestas por la gerencia contra presiones de grupos de interés particular tanto internos como externos a la organización.



- d) Separación de las actividades de financiamiento y prestación de servicios, como también de formulación y diseño de políticas públicas, incluidas las de regulación y normatividad (de carácter centralizado), respecto de las actividades de ejecución o administración (de carácter descentralizado).
- e) Reingeniería de procesos, con miras a simplificar los procedimientos y reducir la burocracia, minimizando los costos que entraña el cumplimiento de las obligaciones del ciudadano (por ejemplo, en materias tributarias) y los tiempos requeridos para completar sus trámites y recibir atención (por ejemplo, radical simplificación del Texto Único de Procedimientos Administrativos- TUPA- de cada organismo).
- f) Delegación de responsabilidades, derechos y obligaciones hacia los niveles de gestión intermedios e inferiores; se aplica al campo laboral (donde las estructuras tienden a ser menos jerárquicas y más horizontales), así como al fiscal (caracterizado por procesos de descentralización de recursos y competencias desde el centro hacia las instancias subnacionales de gobierno).

Esto implicaría la delegación de responsabilidades operativas acompañada de una mayor flexibilidad en las políticas del personal público. De esta manera, el personal directivo adquiere mayores responsabilidades en la formación de sus propios equipos de trabajo, lo que conlleva a una gestión más dinámica de los recursos humanos, privilegiando los procesos de capacitación y entrenamiento e introduciendo nuevos sistemas de incentivos según resultados con miras a formar y motivar.



ESCALA DE NIVELES VALORATIVOS

La Escala Valorativa está constituida por cuatro (04) niveles que miden y definen el desempeño laboral de cada evaluado, como resultado de la evaluación a cada factor en la forma que a continuación se indica:

A) MUY BUENO

Es el evaluado, con características individuales en grado superior, demostrado en la eficiencia y eficacia de su trabajo.

B) BUENO

Es el evaluado que destaca en el ejercicio de sus funciones de manera satisfactoria.

C) REGULAR

Es el evaluado con rendimiento inestable que cumple con las funciones que se le asignan con relativa precisión y oportunidad.

D) DEFICIENTE

Es el evaluado con limitada capacidad para el desempeño de sus funciones y cuyas aptitudes no son aceptables.

Los puntajes de los grados valorativos constituyen los rangos de puntuación que definen los límites mínimos y máximos de los niveles como a continuación se indican:

NIVEL VALOTATIVO	Directivo		Profesional – Técnico - Auxiliar	
	MINIMO	MAXIMO	MINIMO	MAXIMO
MUY BUENO	De 84	100 Puntos	De 84	100 Puntos
BUENO	De 58	83 Puntos	De 60	83 Puntos
REGULAR	De 34	57 Puntos	De 34	59 Puntos
DEFICIENTE	Menos	33 Puntos	Menos	34 Puntos

Tabla 3: Niveles Valorativos de Desempeño

La medición y evaluación del desempeño forman parte de todo sistema de administración pública moderno orientado hacia el logro de resultados y, en el marco del proceso de Planeamiento Estratégico Multianual que se viene desarrollando en el Perú, se ubica dentro de la fase de evaluación de los planes, programas y presupuestos.

La medición del desempeño implica la determinación de elementos mensurables, cuantitativa y cualitativamente, relacionados con el logro de los propósitos de la administración pública así como la determinación de expectativas sobre ellos. La evaluación del desempeño, por su parte, incluye elementos de respuesta a las interrogantes sobre cómo ha sido el desempeño, en qué medida y en qué condiciones se cumplieron los objetivos inicialmente establecidos.

INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO

La medición del desempeño es realizada mayormente a través del uso de indicadores (cuantitativos y cualitativos). Como señala el Banco Mundial (1998), el uso de indicadores ayuda a responder a la cuestión sobre cómo saber cuándo una determinada acción ha tenido éxito y cuándo no. En general los indicadores de desempeño que han sido definidos como indicadores de insumo, producto, resultado e impacto (IPRI) son

instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido.

Los indicadores de desempeño, como señalan el U.S. National Center for Public Productivity (1997) y el Comité de Modernización de la Gestión Pública de Chile (1996) deben satisfacer, en la medida de lo posible, todos los siguientes criterios:

Criterio	Descripción
Pertinencia	Debe referirse a los procesos y productos esenciales que desarrolla cada institución.
Independencia	No condicionado a factores externos, tales como la situación general del país o la actividad conexas de terceros (públicos o privados).
Costo	La obtención de la información para la elaboración del indicador debe ser a costo razonable.
Confiabilidad	Digno de confianza independiente de quién realice la medición.
Simplicidad	Debe ser de fácil comprensión, libre de complejidades.

Criterio	Descripción
Oportunidad	Debe ser generado en el momento oportuno dependiendo del tipo de indicador y de la necesidad de su medición y difusión.
No redundancia	Debe ser único y no repetitivo.
Focalizado en áreas controlables	Focalizado en áreas susceptibles de corregir en el desempeño de los organismos públicos generando a la vez responsabilidades directas en los funcionarios y el personal.
Participación	Su elaboración debe involucrar en el proceso a todos los actores relevantes, con el fin de asegurar la legitimidad y reforzar el compromiso con los objetivos e indicadores resultantes. Esto implica además que el indicador y el objetivo que pretende evaluar sea lo más consensual posible al interior de la organización.

Tabla 4: Indicadores para la medición del desempeño

INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La evaluación del desempeño se asocia al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención.

Busca responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la intervención, si se han cumplido los objetivos (concretamente, la medida en que éstos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras. En suma, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión.

Actualmente, es casi consensual que en la evaluación del desempeño de la ejecución del gasto público, los criterios de análisis sean los de economía, eficiencia, calidad y eficacia (EECE).

En la evaluación del desempeño, debe tenerse en cuenta, el cumplimiento (o no) de los objetivos en términos de insumo, producto, resultado e impacto, puesto que ello proporciona una idea clara del “costo” del logro de objetivos y de la eficacia de la programación. Es decir, si se han cumplido los objetivos generales y específicos de la intervención: qué involucró (el cumplimiento de dichos objetivos) en términos de insumos (o factores productivos), es decir, si se generó ahorro en el uso de los mismos (economía) y si se usó una combinación apropiada de estos (eficiencia), y qué nivel de producto se logró (cuán productivo fue el uso de los factores), y en el caso de la eficacia, si se cumplieron o no, y en qué grado los objetivos generales y específicos (valuados en términos de resultados e impacto). Asimismo, también deberá tenerse en cuenta la eficacia en el cumplimiento de los valores a alcanzar propuestos en términos de economía, eficiencia y calidad (si es que se establecieron ex -ante).

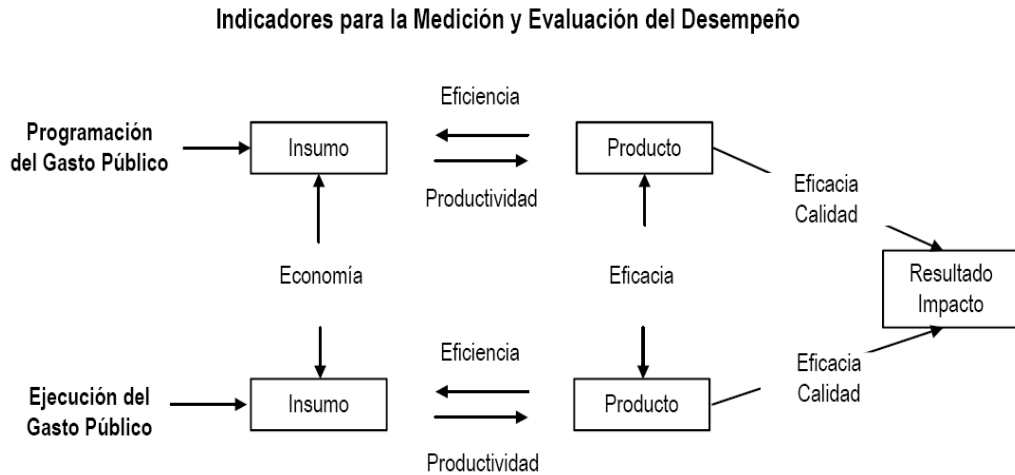


Ilustración 7: Indicadores para la medición y evaluación del desempeño

EL SISTEMA DE MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Los indicadores para la medición y evaluación del desempeño constituyen el fundamento del Sistema de Seguimiento y Evaluación, el cual considera la asociación existente entre la estructura funcional programática del gasto público y la formulación de indicadores partiendo de las definiciones de Visión y Misión, Objetivos Estratégicos Generales y Objetivos Estratégicos Específicos, planteados previamente. La Visión y Misión tienen como referencia a las funciones, los Objetivos Estratégicos Generales a los programas y los Objetivos Estratégicos Específicos a los subprogramas. A un nivel más desagregado, se tiene que las acciones permanentes y temporales ejecutadas con el fin de lograr los objetivos estratégicos tienen como referencia a las actividades y proyectos de la estructura funcional programática.

La formulación, registro y seguimiento de los indicadores de insumo y producto se realizan a nivel de Acciones Permanentes y Temporales, y en su defecto, a nivel de Objetivo Estratégico Específico. Los indicadores de

resultado se evalúan tanto a nivel de Objetivo Estratégico General como considerando los correspondientes Objetivos Estratégicos Específicos que lo conforman, mientras que los indicadores de impacto se evalúan a partir de la Visión y Misión y eventualmente a nivel de Objetivo Estratégico General.

Si bien podría plantearse indicadores de insumo, producto, resultado e impacto a nivel de acciones permanentes y temporales, su grado de especificidad (y por consiguiente el número de indicadores asociados) haría muy compleja la implementación de un proceso continuo de evaluación del desempeño a dicho nivel.

Por este motivo, en el caso peruano, a fin de contar con un sistema de seguimiento y evaluación práctico y efectivo y considerando que en este primer proceso de planeamiento estratégico iniciado a principios del año 2000 no se incluyó la especificación de Acciones Permanentes y Temporales, para propósitos de esta Directiva, los indicadores de Resultado e Impacto fueron evaluados a nivel de cada Objetivo Estratégico General consignado a partir de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales 2001-2005, mientras que a nivel de cada uno de los Objetivos Estratégicos Específicos que integran cada Objetivo Estratégico General, se efectuará un seguimiento y evaluación a los valores de los indicadores de Insumo, Producto y Resultado que hayan sido formulados.

IMPLEMENTANDO LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL PERÚ

El proceso de implementación de la evaluación del desempeño, guiado en general por el marco teórico reseñado en los capítulos anteriores, fue organizado en función del cumplimiento de cada una de las fases definidas para el proceso de Planeamiento Estratégico y Programación Multianual, es

decir, las fases de Formulación, Aprobación, Ejecución, Evaluación y Reformulación.

En este contexto, se aplicó un plan de trabajo que tenía como objetivo el desarrollo de los siguientes productos:

- a) Documentos Guía en los temas de Planeamiento Estratégico, Programación Multianual del Gasto Público y Medición y Evaluación del Desempeño.
- b) Aplicativo Informático para el Registro, Seguimiento y Evaluación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales.
- c) Plan de Capacitación para funcionarios del Sector Público (representantes sectoriales nombrados por los directivos de los diferentes sectores).

En este orden de ideas, se elaboraron los documentos tales como “Una Aproximación a la Programación Multianual del Gasto Público”, “Ensayando una Nueva Taxonomía del Gasto Público en el Perú” y “Medición y Evaluación del Desempeño en la Administración Pública”. El propósito de este trabajo fue proveer de documentos de consulta que consoliden las propuestas existentes en la literatura, adaptándolas a la realidad nacional.

Asimismo, como parte del desarrollo de actividades de soporte para los sectores se diseñó un aplicativo informático denominado Aplicativo informático para la Actualización, Seguimiento y Evaluación de los Planes Estratégicos Sectoriales, el mismo que sirve de herramienta para el registro de los PESEM.

El acceso a este aplicativo es a través de Internet y a través de los responsables sectoriales registran la información referida a la Visión, Misión, Objetivos Estratégicos (generales y específicos), indicadores para la medición del desempeño asociados, valores esperados para los indicadores y la cuantificación de los recursos financieros necesarios para el logro de sus objetivos.

Así, a partir de dicha información y la proveniente de visitas de campo y encuestas a beneficiarios que se llevarán a cabo, junto con el análisis de la ejecución presupuestaria que el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-SP) provee, se podrá realizar una evaluación del desempeño de la gestión. Seguidamente se observa el acceso al Aplicativo a través de Internet:

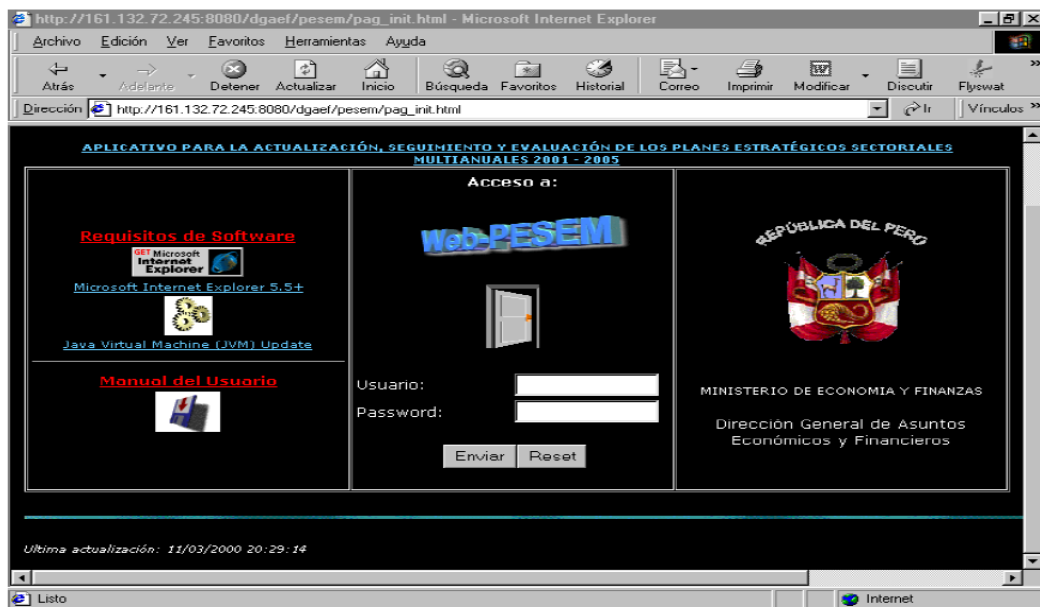


Ilustración 8: Aplicativo informático para la Actualización, Seguimiento y Evaluación de los Planes Estratégicos Sectoriales

Finalmente, un elemento común a las fases de Formulación, Evaluación y Reformulación de los PESEM es la necesidad de capacitación de los

funcionarios públicos, en el manejo del instrumental teórico y práctico necesario.

Como parte de una estrategia de apoyo a los Sectores y sus respectivos pliegos se concibió un Plan de Capacitación que les permita nutrirse de los conceptos y metodologías necesarias para la adecuada elaboración, seguimiento y evaluación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales. Este plan de capacitación constó de tres cursos básicos en los cuales se difundieron los conceptos teóricos fundamentales tema y se adiestra a los representantes sectoriales en el manejo del instrumental de apoyo diseñado.

MÉXICO

***Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra⁸⁶**

La evaluación del desempeño de los servidores públicos constituye uno de los aspectos torales de cualquier servicio de carrera que pretenda lograr la permanencia activa, productiva y motivada del personal que lo integra.

Una de las críticas más recurrentemente expresadas por quienes abogan por la flexibilización de los procesos de administración de personal, en torno a los servicios de carrera, es la relativa a la permanencia o seguridad laboral, que adquieren quienes forman parte de ellos, lo cual es también a la vez una de las principales ventajas de la carrera pública y uno de los motivos de su surgimiento.

⁸⁶ CONZUELO FERRYIRA María del Pilar, **LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO Y SU SITUACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES ESTATALES DE MÉXICO**, 3RA. Reunión del Trabajo, Foro Nacional Permanente de Profesionalización, Querétaro, 19 de mayo de 2002.

Por ello la evaluación del desempeño se constituye en uno de los mayores retos del servicio público profesional de carrera: ¿Cómo conciliar?: permanencia laboral con productividad; rigidez burocrática del empleo con flexibilidad y cambio; incentivos y castigos; inamovilidad con estabilidad laboral.

Al respecto José Luis Méndez afirma... *“gran parte del éxito para la creación de un servicio civil de carrera radica en que su diseño permita el desarrollo de los funcionarios y que promueva efectivamente su desempeño imparcial y eficiente, a través de los procesos que lo integran”.*

La evaluación del desempeño como principal instrumento de la estabilidad laboral en los servicios de carrera debe responder a normas de aplicación general, con criterios objetivos y decisiones transparentes y confiables tanto para el servidor público como para la autoridad. Es decir, debe proteger al trabajador del abuso y discrecionalidad en el ejercicio del servicio público pero también debe permitir a las autoridades prescindir objetivamente de los servicios de un personal cuyo desempeño sea ineficiente, improductivo y se convierta en una carga para el erario público y por tanto para la ciudadanía.

Al reflexionar sobre la importancia de la evaluación del desempeño para el servicio de carrera, no podemos ni debemos dejar de reconocer que en su diseño y aplicación se tienen referentes técnicos que la hacen compleja e implican costos de operación que es deseable tomar en consideración para su adecuado funcionamiento.

Como proceso técnico la evaluación, en general, implica necesariamente una comparación entre expectativas o parámetros de acciones esperadas contra hechos o resultados logrados o alcanzados. De tal manera que



evaluar implica reflexionar anticipadamente sobre las metas u objetivos institucionales a realizar, en un periodo de tiempo, y con base en ello construir o definir indicadores o estándares que permitan medir o valorar su cumplimiento.

La evaluación asociada, para el caso que nos ocupa, al desempeño de los servidores públicos, será el proceso a través del cual será posible valorar y medir el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades; la ejecución de las tareas y funciones que tienen asignadas, así como su contribución al logro de los resultados alcanzados y de los objetivos y metas institucionales esperadas.

Asimismo, como proceso técnico, la evaluación del desempeño involucra un conjunto de toma de decisiones que van desde la elección del método o métodos a aplicar en el proceso de evaluación hasta la comprensión del contexto cultural y de clima laboral en que se pretende llevar a cabo.

Ahora bien, la evaluación del desempeño cobra sentido y utilidad para las organizaciones cuando su aplicación se orienta fundamentalmente a mejorar la eficiencia y efectividad de la organización.

Es decir, no es un mero formalismo jurídico y administrativo que implique el llenado de formularios, para en el mejor de los casos, valorar el rendimiento individual de los trabajadores y transparentar las promociones y ascensos y el otorgamiento de estímulos y reconocimientos, lo cual nos remite a una práctica sana y efectiva de administración de personal. Es indudable también que la evaluación del desempeño está asociada a un sistema de méritos en el que el servidor público es valorado objetivamente desde su ingreso hasta su separación o retiro de la institución de la que forma parte, por lo que el desarrollo de una carrera es un elemento consustancial a la evaluación.

Un sistema de evaluación del desempeño que se considere integral deberá atender por lo menos los siguientes aspectos:

- Ser un instrumento a partir del cual sea posible mejorar la administración pública, tanto en sus procesos de gestión interna como de resultados traducidos en bienes y servicios que presta a la sociedad.
- Proveer de información para una adecuada y moderna gestión de recursos humanos y que motive e incentive a los trabajadores a mejorar su rendimiento y productividad para el cumplimiento de los objetivos, metas y misión de la institución de la que formen parte.
- Apoyar la operación de los servicios de carrera y ser el factor fundamental para valorar la estabilidad laboral de los servidores públicos.
- Aportar elementos de juicio para valorar factores exógenos a las aptitudes y actitudes del servidor público y que deben ser mejorados para lograr un mejor desempeño institucional (normativos-recursos).

Con base en este contexto pasaré, con la información disponible, a tratar de hacer un diagnóstico sobre la situación que prevalece en las administraciones estatales sobre la evaluación del desempeño de los servidores públicos, no sin antes hacer un muy breve recuento de lo que al respecto sucede en otros países.

Panorama Internacional

Antes de realizar un somero repaso a lo que acontece en las administraciones estatales de nuestro país, en torno a la evaluación del desempeño haré referencia a algunas conclusiones que el autor Oscar Oszlak en un reciente estudio que realiza sobre el Servicio Civil en América

Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros, realiza en torno al tema que nos ocupa; analizando 21 países.

“Son escasos los países en que se registra una aplicación efectiva y generalizada de sistemas formales de evaluación del desempeño sobre bases e instrumental técnico orientados a garantizar la objetividad y calidad de la apreciación. Es más asiduo que ello ocurra sólo en ciertas instituciones y/o categorías de personal, y no siempre con frecuencia regular, sino de manera eventual y esporádica...” y seis países no los contemplan ni formalmente.

Las razones que explican la falta de aplicación de sistemas de evaluación del desempeño son: *“No se han diseñado pero podrían entrar en vigencia; existe desinterés en el desarrollo de los recursos humanos; existen carencias técnicas para implantarlos; existe resistencia a asumir los costos interpersonales de calificar mandatoriamente como excelente y muy bueno para los premios por desempeño; o simplemente no se aplican”.*

“En cuanto a las finalidades de la evaluación del desempeño, también se registran situaciones diversas, predominan las evaluaciones que persiguen múltiples objetivos, tales como fundamentar el pago de una retribución variable, basar decisiones sobre promoción, detectar necesidades de formación y planificar la capacitación, apoyar el desarrollo profesional del personal, potenciar la relación de la persona con el superior inmediato, estimulando así las mejoras de rendimiento en el puesto de trabajo, fundamentar medidas disciplinarias o servir de base informativa a decisiones sobre rescisión de la relación de empleo”.

Con base en este panorama internacional, pasemos ahora a analizar lo que sucede en los estados que conforman nuestra república mexicana.

Panorama en los estados federados

El análisis sobre la existencia de sistemas o procedimientos asociados a la evaluación del desempeño, que se presenta a continuación, fue realizado con base en la información contenida en la obra “Profesionalización de Servidores Públicos Locales en México”, realizada conjuntamente con la Red Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública y en cuya metodología, en un Capítulo específico, desarrollado por cada estado participante, se incorpora un punto relativo al Sistema de Administración de Personal, y dentro del mismo se integra un rubro específico dedicado al sistema de promoción, permanencia, evaluación del desempeño, estímulos y recompensas.

Si bien la obra consigna información de las administraciones estatales, con un corte temporal a 1998, es posible afirmar que en el tema relativo a la evaluación del desempeño, la situación que se presenta no ha variado significativamente, sin que por ello dejemos de reconocer, seguramente, avances registrados después de este periodo, y que de algunos de ellos aquí, incluso nos darán cuenta.

Una primera afirmación sería, que la evaluación del desempeño, la medición de la productividad y el otorgamiento de promociones, estímulos y reconocimientos, con base en criterios técnicos, objetivos y de aplicación general a todos los servidores públicos, constituyen en la mayoría de los casos tareas pendientes, en las administraciones estatales de nuestro país. Cuando existen, no obedecen a una política formal e institucionalizada en el marco de un moderno sistema de gestión de recursos humanos y en muchas ocasiones su aplicación constituye un mero ejercicio administrativo - rutinario, cuyos resultados, en el mejor de los casos, son útiles para otorgar

los llamados bonos de desempeño, pero que no se asocian a detectar necesidades de capacitación, incentivar el rendimiento destacado y menos aún para el desarrollo de una carrera en el servicio público.

Con base en estas premisas analizaremos cuál es el diagnóstico, de la evaluación del desempeño de los servidores públicos, en los estados federados.

De un total de 31 estados, 9 (29%) no reportan información relativa a la evaluación del desempeño laboral, 6 (19%) mencionan que se encuentra en proyecto el diseño de estos sistemas y un poco más de la mitad de estados 16 (52%) reconocen explícitamente que realizan acciones vinculadas con su aplicación. Lo cual permite reforzar una apreciación de que en nuestro país la cultura de la evaluación es una experiencia reciente.

Lo anterior a pesar de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, en vigor desde 1963, y por tanto los correspondientes estatutos y leyes laborales de los estados obligan (aun cuando sea aplicable sólo a los trabajadores de base) a disponer de un Reglamento de Escalafón en cada dependencia para efectuar las promociones de ascenso, el cual se formulará, de común acuerdo, por el titular y el sindicato respectivo.

Desde mi punto de vista, el escalafón es el procedimiento más cercano a un sistema de evaluación del desempeño, ya que en el mismo según la Ley referida se contemplan como factores escalafonarios los siguientes:

- Los conocimientos: principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza.

- Aptitud: Suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, la laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada.
- Antigüedad: Tiempo de servicios prestados
- Disciplina y puntualidad

Es decir, se podría afirmar que por mandato jurídico, los 31 estados federados deberían aplicar por lo menos éste precepto. No obstante se tiene conocimiento de que en muchos de ellos no existen Reglamentos Escalafonarios y su vigencia, por tanto, es letra muerta.

Si centramos la atención en los 16 estados que reconocen practicar la evaluación del desempeño observamos lo siguiente:

La mayoría de ellos evalúan el desempeño laboral de los trabajadores de base, a efecto de tratar de cumplir con la norma escalafonaria; no obstante ello, los ascensos continúan siendo discrecionales y los titulares de los sindicatos aún tienen una fuerte injerencia en su otorgamiento.

Se carece también de un sistema integral de evaluación del desempeño que beneficie a la totalidad de servidores públicos. Así tenemos normas aplicables en los estados; a los docentes (carrera magisterial), a trabajadores del sector salud, a custodios y vigilantes de los Centros de Prevención y Readaptación Social, a personal de base y confianza hasta antes de la categoría de Jefe de Departamento. Cuando existen criterios aplicables sólo al personal de confianza se orientan sobre todo a personal técnico-operativo y mandos medios.

Respecto de la periodicidad en que se aplica, es muy variable y se realiza según lo reportado, en forma anual, semestral, cuatrimestral y en algunos

casos, mensual, normalmente a través de una Cédula de Evaluación o un Cuestionario.

La evaluación en todos los casos es individual y no se informa de experiencia alguna para incentivar grupalmente, el trabajo en equipo. Los factores a considerar en la evaluación varían en número y orientación. En la mayoría de los casos se rescatan los establecidos por la LFTSE y sólo en muy pocos casos se han incorporado indicadores de resultados o de cumplimiento de metas y objetivos.

A continuación se enlistan, de manera enunciativa, los diferentes factores que las administraciones estatales consideran en sus procesos de evaluación del desempeño.

- Eficacia
- Eficiencia
- Intensidad
- Calidad
- Diligencia
- Responsabilidad
- Disciplina
- Asistencia y puntualidad
- Colaboración
- Discreción
- Criterio
- Iniciativa
- Conocimientos
- Grado académico
- Aptitud
- Antigüedad



- Confiabilidad
- Adaptabilidad
- Capacidad de dirección
- Uso de materiales de trabajo
- Calidad y cantidad del trabajo realizado
- Relaciones interpersonales
- Trabajo en equipo
- Cumplimiento de fines
- Cumplimiento de funciones
- Preparación profesional y acreditación de cursos
- Capacidad de dirección y supervisión
- Conocimiento del puesto
- Seguridad e higiene
- Presentación personal

Los fines de la evaluación también son diversos, en la mayoría de los casos sirven para “sustentar” las promociones y ascensos y el otorgamiento de bonos de desempeño y de estímulos y reconocimientos. En muy contados casos se asocian también para la detección de fallas en los procesos de selección o para orientar la capacitación y desarrollo profesional, así como para valorar el cumplimiento de objetivos y metas y por tanto de resultados alcanzados institucionalmente. Me atrevería a afirmar, que hasta ahora, no han sido la principal causa en los estados para motivar la rescisión laboral o separación del cargo, fundada en un procedimiento jurídico.

Respecto de quienes participan en el proceso de evaluación, una conclusión sería que no existe un órgano autónomo, ni independiente del área de recursos humanos que la aplique. En la mayoría de los casos la evaluación la realiza, para los trabajadores de base la Comisión Escalafonaria y para los de confianza el jefe inmediato superior; en algunos casos interviene también

el servidor público evaluado y el titular de la dependencia. También cabe decir que en algunos estados sigue siendo una facultad discrecional del titular de la dependencia el realizar o no procesos de evaluación de desempeño para su personal.

Principales retos de la Evaluación del Desempeño

A manera de reflexiones finales haré algunos comentarios sobre los principales retos que aprecio en el diseño y operación de sistemas de evaluación del desempeño.

- Mauricio Merino expresaba en la 2ª reunión de éste Foro, y yo concuerdo plenamente con él, que uno de los mayores obstáculos en la instauración del servicio civil en nuestro país era de carácter cultural. En este mismo sentido podríamos afirmar que en México es de reciente cuño la práctica de la evaluación y todavía existe una fuerte resistencia al cambio en este sentido, en la cultura burocrática imperante.

En lo que respecta a la evaluación del desempeño los usos y costumbres presentan un modelo más cercano al sistema de botín y al del ejercicio patrimonial en los cargos. Así los equipos de trabajo se integran más que por mérito por un sentido de lealtad a la persona o al grupo que se representa, lo cual también deviene en un sistema de recompensas e incentivos discrecional para premiar la percepción que respecto de la productividad tiene el jefe y en todo caso más que evaluar el desempeño objetivamente, se protegen los intereses de quienes forman las camarillas o representan espacios de poder que se consideran “ganados legítimamente” como resultado de la contienda electoral.



- Es indispensable trascender las prácticas vigentes de la evaluación del desempeño, sean estas para “justificar” el otorgamiento de promociones, incentivos económicos o estímulos o por el contrario para sancionar o despedir a quienes no son afines al grupo o camarilla. En ambos sentidos se desvirtúa y pervierte el sentido de la evaluación al manipular la información y generar un ambiente de desmotivación y desaliento para las personas con sentido de productividad y alto rendimiento.

A este respecto Sisternas afirma que en muchos países la evaluación del desempeño se ha transformado *“en un proceso rutinario de rellenar impresos que carece de impacto alguno en el comportamiento de los empleados o en la mejora de sus resultados”*, a lo cual podríamos agregar lo que el profesor chileno Orellana expresa al conceptualizarla *“como un ritualismo sin contenido, el que finalmente genera, además, malentendidos y conflictos, así como percepciones de trato injusto que provocan insatisfacción en los evaluados”*.

- Toda evaluación por más objetiva que se pretenda tiene un sesgo de subjetividad, por ello hay que procurar que éste sea el mínimo. Para esto se hace necesario que el modelo o modelos que se adopten sean en lo posible medibles y cuantificables a través de indicadores o estándares de desempeño. Lo cual implica primero un ejercicio de establecimiento de metas y objetivos y con base en ellos comprometerse al logro de determinados resultados en un periodo, cuidando que estos últimos sean factibles y posibles de lograr pero que no estén por debajo del promedio y por tanto sean fácilmente alcanzables.



- Procurar un equilibrio en un sistema de evaluación del desempeño que este más orientado a motivar al servidor público en la mejora de su trabajo y en el aumento de su rendimiento, pero que también sea muy claro y perceptible que una baja calificación en la apreciación puede ser causa de sanción e incluso de despido.
- Prever que quienes evalúan tengan una deseable autonomía respecto del evaluado, lo cual no excluye necesariamente de este proceso a los jefes, compañeros de trabajo, e incluso de la propia percepción ciudadana del trabajo realizado. Lo que se requiere es garantizar, en lo más posible, que el proceso sea justo, equitativo y objetivo.
- Otro aspecto a considerar es el relativo a que la evaluación del desempeño, basada en normas de aplicación general y criterios objetivos, al otorgar una calificación al servidor público, fundamentalmente, hace viable y posible su permanencia o estabilidad en el servicio de carrera, y que un puntaje arriba de lo esperado puede ser objeto de un estímulo o incentivo que no siempre podrá ser monetario, ni acumulable al salario mensual.
- La inexistencia en nuestro país de un sistema de servicio público profesional de carrera debe ponernos a pensar si vale la pena el esfuerzo que implica el diseñar y operar un sistema de evaluación del desempeño cuya complejidad técnica y de organización no es sencilla, implica costos y puede generar expectativas que al final pueden revertirse en perjuicio de una mejor gestión y resultados en las organizaciones públicas.



Finalmente podemos concluir que los esfuerzos por introducir en la administración pública mexicana la cultura de la evaluación en general, y en particular del desempeño institucional y de los servidores públicos son relativamente recientes. Las experiencias registradas en materia de personal, son parciales, inconsistentes, esporádicas y dependientes muchas veces de la voluntad de la autoridad política en turno o del impulso que para su aplicación realicen los responsables de las áreas de administración de personal y de sus jefes (Secretarios de Administración, Finanzas u Oficiales Mayores). Aún en el caso de que estos últimos logren concretarlas habrá que vencer la inercia del resto de los titulares de la administración estatal, los cuales no siempre son proclives a objetivar sus decisiones respecto del desempeño de sus trabajadores.

Es aquí donde volvemos al punto de partida, una evaluación del desempeño es fundamental para un sistema de gestión de recursos humanos que se considere moderno y es condición necesaria y suficiente de todo sistema de carrera que se pretenda instaurar en las administraciones públicas estatales.

CAPÍTULO III
INVESTIGACIÓN DE CAMPO



CAPÍTULO III: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

- 3.1 ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LAS ENCUESTAS**
- 3.2 PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LAS ENTREVISTAS**
- 3.3 VERIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS**
- 3.4 CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS**



3.1 ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LAS ENCUESTAS

Para realizar el presente estudio de campo, se procedió a aplicar la encuesta a 30 servidores públicos salubristas de la ciudad y provincia de Loja.

A continuación analizamos los datos obtenidos:

PREGUNTA NO. 1

¿Considera usted que la Evaluación de Desempeño fomenta la eficacia y la eficiencia de los funcionarios y servidores públicos en sus puestos de trabajo?

SI - NO Por qué?

CUADRO NRO. 1

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	40	67%
No	20	33%
TOTAL	60	100%

Tabla 5: Pregunta 1 Evaluación de desempeño fomenta la eficacia y eficiencia de los funcionarios

GRÁFICO NRO. 1

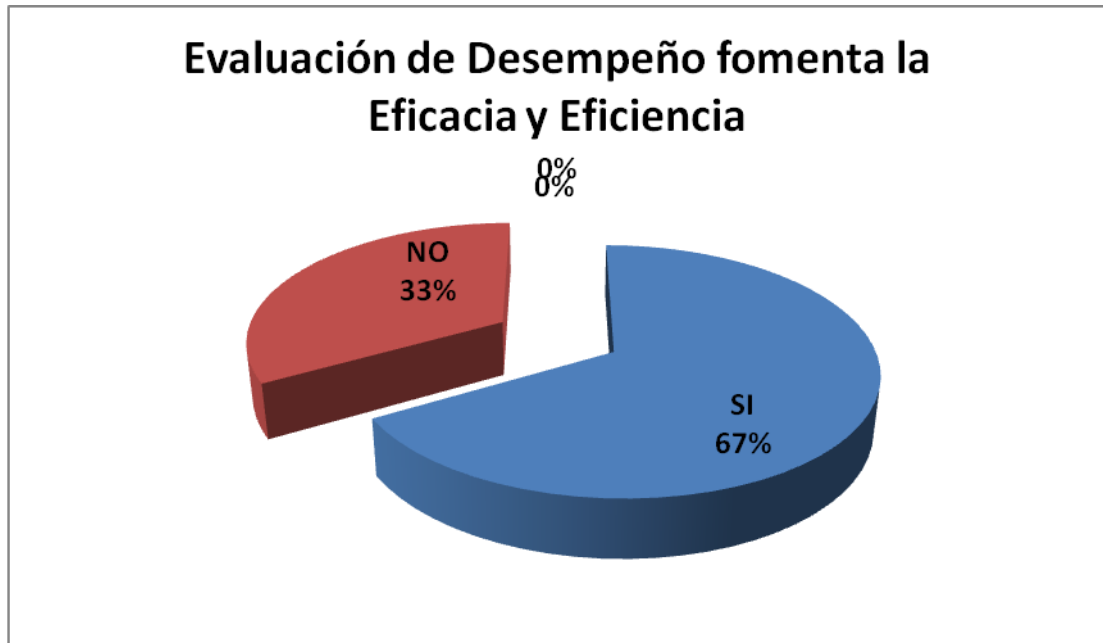


Ilustración 9: Pregunta 1 Evaluación de desempeño fomenta la eficacia y eficiencia de los funcionarios

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

De los 60 servidores públicos que laboran en el sector salud en la ciudad y provincia de Loja, 40 que representan el 67% consideran que la Evaluación de Desempeño **SÍ** fomenta la eficacia y eficiencia en los servidores públicos, por las siguientes razones:

- a) Porque se mide la capacidad de las personas;
- b) Porque se exige mayor esfuerzo en base a metas y objetivos;
- c) Porque tendrá mayor compromiso para con la institución;
- d) Porque se exige mayor responsabilidad al servidor público.

Mientras tanto que 20 servidores públicos encuestados que representan el 33%, al contrario, sostienen que la Evaluación de Desempeño **NO** fomenta

la eficacia y la eficiencia en los servidores públicos, por las siguientes consideraciones:

- a) Porque sólo se basan en objetivos o actividades que no siempre se pueden cumplir, por situaciones ajenas a la voluntad del servidor público (dependen de circunstancias como falta de presupuesto, falta de colaboración entre personal);
- b) Porque no son reales y se basan en la subjetividad de quien califica;
- c) Porque una evaluación no es suficiente para calificar la capacidad de un profesional.

Al respecto, vale indicar que de conformidad con la Norma de Evaluación (Codificada) acorde a las reformas de la Resolución No. SENRES-2008-000170 publicada en el Registro Oficial No. 431 del 23 de septiembre de 2008, establece en el Art. 4 literal a) que la finalidad de la evaluación de desempeño tendrá como uno de los objetivos: *“Fomentar la eficacia y eficiencia de los funcionarios y servidores en su puesto de trabajo, estimulando su desarrollo profesional y potenciando su contribución al logro de los objetivos y estrategias institucionales”*.

PREGUNTA NO. 2

¿Considera usted que en la Evaluación de Desempeño existen consideraciones de carácter subjetivas (opinión personal del jefe inmediato quien califica); o en su defecto objetivas (parámetros claros establecidos en la Norma Técnica de Evaluación)?

CUADRO No. 2

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Subjetivas	42	70%
Objetivas	12	20%
Una mezcla de las dos	6	10%
TOTAL	60	100%

Tabla 6: Consideraciones en la aplicación de la evaluación de desempeño

GRÁFICO No. 2

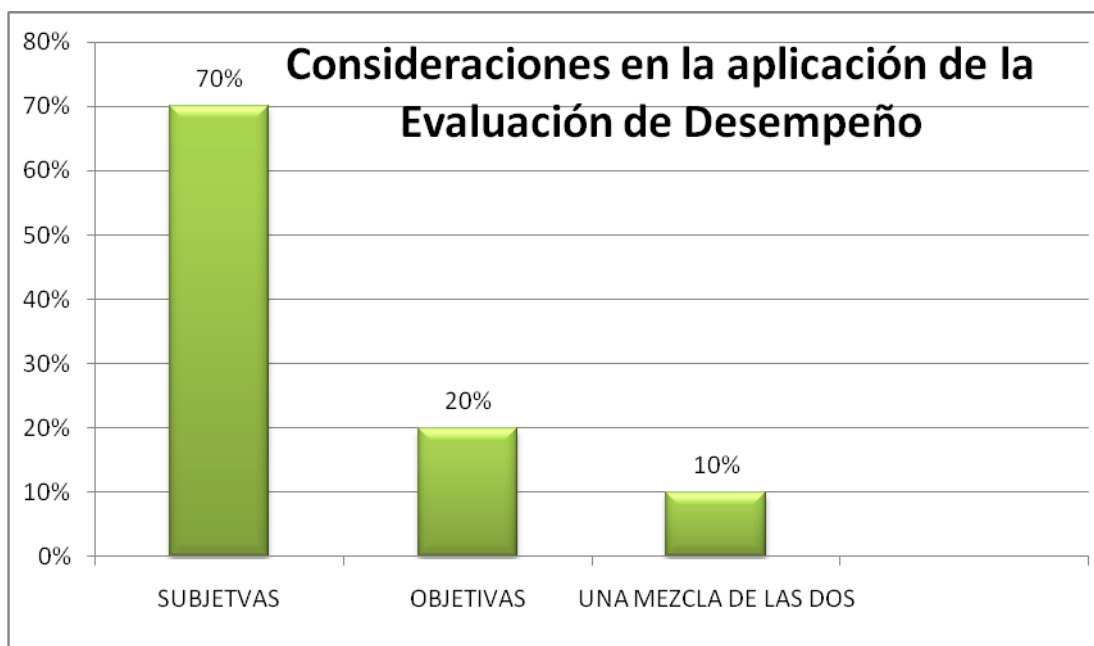


Ilustración 10: Consideraciones en la aplicación de la evaluación de desempeño

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

De las 60 personas encuestadas, 42 de ellas que representan el 70% señalan que la Evaluación de Desempeño se realiza en base a parámetros subjetivos, es decir donde se aplica la opinión personal del Jefe inmediato

sobre el subalterno que será evaluado mediante el instrumento Formulario SENRES –EVAL -01. Los encuestados sostienen esta afirmación, por las siguientes razones:

- a) Porque el Jefe inmediato no califica los parámetros de la misma norma de evaluación;
- b) Existe un sesgo importante de subjetividad;
- c) El Jefe impone su opinión, ya que no es permitido que el subalterno obtenga mayor calificación que el jefe;
- d) Lamentablemente se actúa con carácter subjetivo, al contrario de lo que en todo proceso evaluatorio se debería actuar sin afectos ni desafectos.

Mientras tanto que de las 60 personas encuestadas, 12 de ellas que equivale al 20% señalaron que la Evaluación de Desempeño se lo hace de una manera objetiva, por las siguientes consideraciones:

- a) Porque son parámetros establecidos de acuerdo a lo establecido en la Norma Técnica de Evaluación.
- b) Porque la evaluación de desempeño tiene por objetivo realizar una estimación cuantitativa y cualitativa del grado de eficacia con que la persona lleva a cabo las actividades, objetivos y responsabilidades de sus puestos de trabajo.
- c) Porque se obtiene una retroalimentación para aplicar herramientas que permitan la integración y desarrollo de las personas en sus cargos.
- d) Porque se aplica en base a instructivos establecidos, buscando mejorar las actuaciones futuras en la ejecución de las actividades de los servidores públicos, alcanzando resultados en cada proceso y puesto de trabajo.

Finalmente de las 60 personas encuestadas, 6 de ellas que equivale a un 10% respondieron que es una mezcla de las dos; es decir, en la evaluación de desempeño existen muchos factores subjetivos que se mezclan con pares objetivas para evaluar al servidor público.

Desde mi particular punto de vista, considero que es necesario dejar de lado las subjetividades (que lamentablemente en gran parte de las evaluaciones se da) y tratar en lo posible de ser objetivos en la evaluación, sin afectos ni desafectos entre evaluadores y evaluados, capaz de buscar un equilibrio y un diálogo permanente de analizar cada caso en particular y no solamente fijarnos en frías estadísticas de si cumplió o no cumplió una actividad. También sería necesario analizar el por qué no se cumplió un objetivo y si existido justa causa para aquello.

PREGUNTA No. 3

¿A su criterio, la Evaluación de Desempeño es una forma de rendición de cuentas que permite el desarrollo institucional o es un instrumento que atenta contra la estabilidad laboral de los servidores públicos?

CUADRO No. 3

LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Es una forma de rendición de cuentas que permite el desarrollo institucional	50	83%
Es un instrumento que atenta contra la estabilidad laboral de	10	17%

los servidores públicos.		
TOTAL	60	100%

Tabla 7: Significado de la evaluación del desempeño

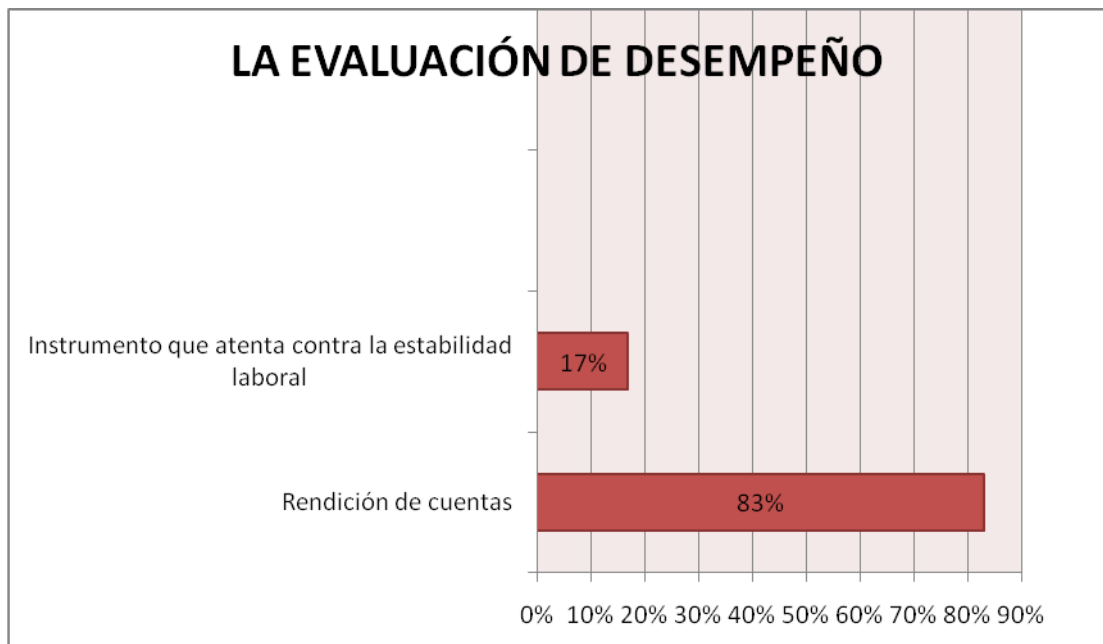
GRÁFICO No. 3

Ilustración 11: Significado de la evaluación del desempeño

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

De las 60 personas encuestadas, 50 de ellas que representan el 83% señalan que la Evaluación de Desempeño es una rendición de cuentas del servidor público, aunque la mayoría de ellos observó que la misma debe ser bien llevada, pues el propósito de la misma es evaluar el desempeño del servidor público, medir el rendimiento y el alcance de los objetivos planteados.

Asimismo varias personas opinaron que si el proceso es debidamente aplicado permite el desarrollo institucional y como tal un eficaz servicio a la comunidad.

Al respecto considero necesario comentar que, el Art. 3 de la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación de Desempeño, publicado en el R.O. 303 del 27 de marzo de 2007 y su posterior codificación mediante R.O. 431 del 23 de septiembre de 2008, señala que *“La evaluación de desempeño consiste en un **mecanismo de rendición de cuentas programada y continua**, basada en la comparación de los resultados alcanzados con los resultados esperados por la institución, por las unidades organizacionales o procesos internos y por sus funcionarios y servidores, considerando las responsabilidades de los puestos que ocupan”*.

Lamentablemente parece ser que para algunos servidores públicos la evaluación del desempeño, no es un instrumento de gestión, sino un documento más que se tiene que llenar en la administración pública, como un requisito que cumplir, y no como un compromiso del servidor público para mejorar en su gestión y aportar al desarrollo institucional.

Por otra parte, de las 60 personas encuestadas, 10 de ellas que representa el 17% señala que la Evaluación de Desempeño se convierte en un instrumento que puede ser aprovechado para fomentar la inestabilidad laboral en los servidores públicos, ya que según la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación, aquel servidor que obtenga una calificación de **inaceptable** (desempeño muy bajo a lo esperado, calificación igual o inferior al 60,4%), será destituido inmediatamente del cargo, salvo que el servidor hubiere presentado un reclamo a la UARHs, en cuyo caso sería destituido solo después de que el comité de evaluación ratifique la calificación de **inaceptable**, lo cual en tal caso es inminente su separación del cargo.

Vale hacer una aclaración al respecto. En el proyecto de la nueva Ley Orgánica del Servicio Público, en su Art. 80 establece una nueva escala de calificaciones, cuales son:

- a) Excelente;
- b) Muy Bueno;
- c) Satisfactorio;
- d) Regular; y,
- e) Insuficiente.

Si se pone en vigencia este nuevo marco legal, desaparece la figura jurídica de “inaceptable” y cambia por el de “insuficiente”, donde ya se establece que quien obtuviere esta denominación en base a la evaluación de desempeño *“será capacitado por la institución en un lapso máximo de seis meses, culminado el cual será nuevamente evaluado. De obtener la calificación de “insuficiente” en la segunda evaluación, será destituido de su puesto, previo el sumario administrativo que se efectuará de manera inmediata”*.⁸⁷

PREGUNTA No. 4

¿Considera usted que, desde la aplicación de la Evaluación de Desempeño, han mejorado la calidad de los servicios de salud y ha contribuido al mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos?

SI NO Por qué?

⁸⁷ Proyecto de la Ley Orgánica de Servicio Público.

CUADRO No. 4

INDICADORES	FRECUENCIA	PROCENTAJE
SI	28	47%
NO	32	53%

Tabla 8: Mejoramiento de los servicios de salud

GRÁFICO No. 4

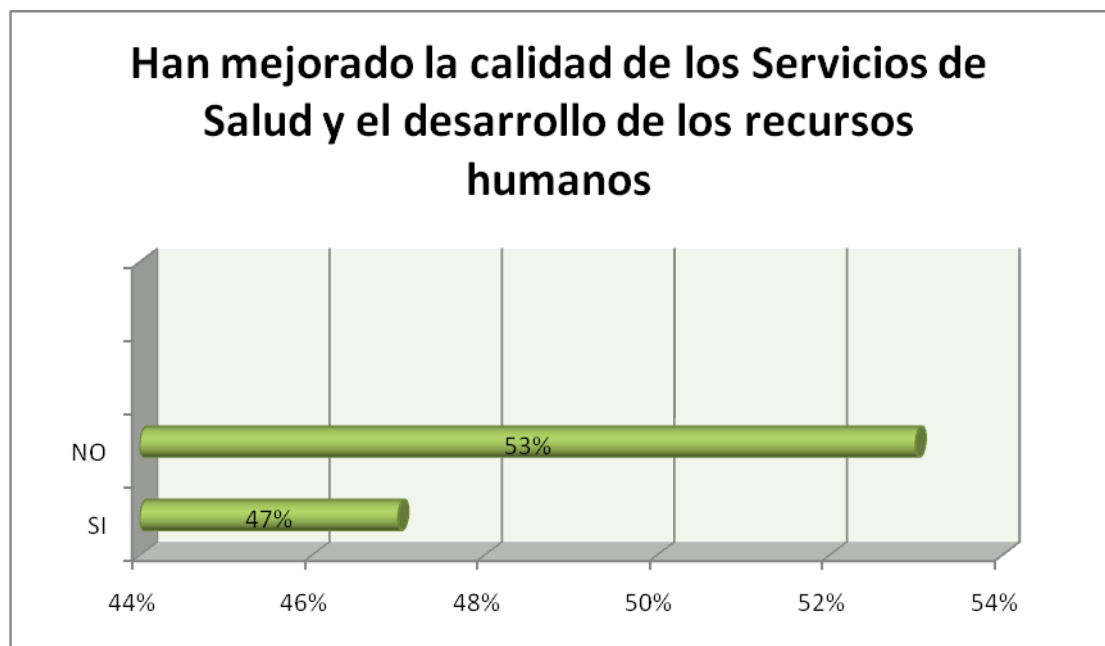


Ilustración 12: Mejoramiento de los servicios de salud

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

De las 60 personas encuestadas, 32 que equivalen al 53% manifiestan que NO han mejorado los servicios de salud, pese a la implementación del Sistema de Evaluación de Desempeño, por las siguientes razones:

- a) Porque no existe una concienciación en el personal de ofrecer al usuario una atención con calidad y calidez, como es la propuesta del Ministerio de Salud Pública.
- b) Porque muchos servidores públicos trabajan en base a objetivos y metas personales, de acuerdo al perfil óptimo, y más no en base a los objetivos institucionales.
- c) Porque el sector salud está compuesto por un grupo humano heterogéneo (es decir de diversos caracteres, formación profesional e incluso ausencia de ella) que presta servicios al público, sin un objetivo claro.
- d) Porque la evaluación de desempeño no ha incentivado a los servidores públicos, tal y como se ofrece en la norma técnica, falta de incentivos económicos, de capacitación, de ascensos, etc.

Mientras tanto que, de las 60 personas encuestadas 28 de ellas que equivale al 47% opina todo lo contrario; es decir, que **SÍ** han mejorado los servicios de salud, a través de las nuevas metas propuestas, con la implementación de nuevos equipos y se ha forzado de alguna manera al recurso humano a brindar un mejor servicio al usuario, precisamente por la evaluación del servicio a la que están sometidos.

En este aspecto, considero no se debe desconocer el aporte brindado por el Gobierno Nacional en lo referente al equipamiento de los Hospitales, Centros y Subcentros de Salud de la provincia de Loja; sin embargo no es menos cierto que el Sistema de Evaluación de Desempeño no ha sido la solución definitiva para mejorar los servicios de salud pública. Siempre habrán inconvenientes que habrá que ir mejorando, aunque también es digno destacar que, si bien es cierto no han existido, hasta el momento incentivos como los enunciados en la norma técnica como son capacitación,

perfeccionamiento, condecoraciones, ascensos, etc.; es necesario reconocer que a través de la supervisión de la evaluación de desempeño ha sido una forma de presión para cumplir las metas y objetivos, eso sí de forma individual y no de forma integral e institucional como debiera ser lo correcto.

PREGUNTA No. 5

¿Considera usted que también debería evaluarse el desempeño de los trabajadores sujetos al Código del Trabajo, en virtud que el actual marco legal no dispone aquello?

CUADRO No. 5

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Obreros también deben ser evaluados	60	100%
TOTAL	60	100%

Tabla 9: Evaluación de Obreros

GRÁFICO No. 5

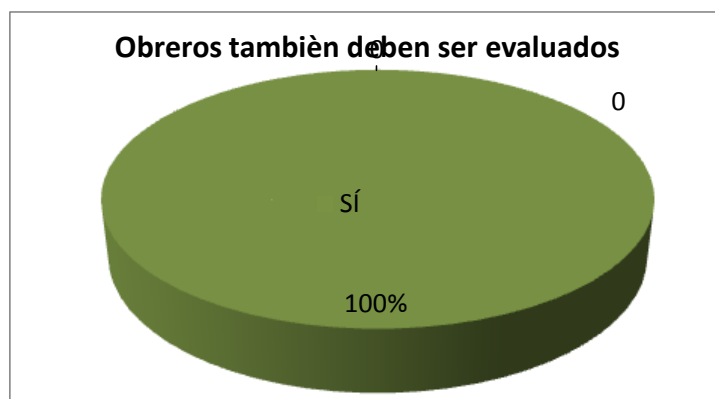


Ilustración 13: Evaluación de Obreros

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

De las 60 personas encuestadas que representan el 100%, manifestaron que Sí es necesario que también se evalúe el desempeño del personal de trabajadores de la salud de la provincia de Loja.

De conformidad con el Décimo Contrato Colectivo suscrito entre OSUMTRAMSA (Organización Sindical Única de Trabajadores del Ministerio de Salud Pública) son considerados trabajadores los siguientes cargos: ***Auxiliar de: Odontología; Enfermería; Mantenimiento, Alimentación, Nutrición, Autopsia, Laboratorio, Farmacia, Centro Infantil, Administrativo de Salud, Mecánica, Rehabilitación, Radiología; Empleado Sanitario; Técnico en Mantenimiento; Técnico en Radiología; y, Chofer profesional y choferes especiales (ambulancia).*** A nivel de todo el país, el Ministerio de Salud Pública cuenta con 14.059 trabajadores, de los cuales en la provincia de Loja son alrededor de 600 obreros.

El Art. 20, literal b) de la Codificación de la Norma Técnica de Evaluación, publicada en el R.O. 431 del 23 de septiembre de 2008, establece que **“Serán evaluados todos los funcionarios y servidores del Servicio Civil, sin excepción alguna”**.

Por tal motivo el sector de Obreros o Trabajadores de la Salud no son evaluados en el desempeño de sus funciones, a pesar que una gran mayoría de este sector si bien son obreros (o tienen las partidas de obreros) pero sin embargo por “necesidad institucional” muchos de ellos ocupan cargos mediante “encargos” que están sujetos al servicio civil como secretarios, auxiliares, jefes departamentales y, en otros casos, cumplen funciones administrativas y hasta profesionales como: contaduría, médicos, enfermeras, etc.

Considero personalmente que aquí si es indispensable una reforma urgente, ya que el sector salud debe mirarse en forma integral y no solamente segmentarse al grupo que pertenece al servicio civil, puesto que al ser el sector salud compuesto por grupos interdisciplinarios, inclusive existen profesionales amparados bajo la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional (Educadores para la Salud) que tampoco son evaluados en sus actividades.

Finalmente, con respecto a este tema, ni siquiera el Proyecto de la Ley del Servicio Público contempla la posibilidad de evaluar al sector de trabajadores ni al personal del Magisterio Nacional que labore en el sector de la salud pública. Por tal motivación, considero es urgente una reforma legal a este vacío jurídico.

Vale recordar que el Art. 229 de la Constitución de la República establece que **“Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”**.

Entonces nos preguntamos: **¿Por qué el privilegio de los trabajadores para no ser evaluados, si igualmente son considerados servidores públicos?**

Algunas de las personas consultadas justamente remarcaban esta particularidad y reflexionaban que tanto empleados como trabajadores perciben una remuneración del Estado y por tanto son susceptibles de evaluación de desempeño, especialmente aquellos que laboran en oficinas, pues en la práctica no cumplen funciones de obreros.

PREGUNTA No. 6

¿Le parecen a usted adecuados los instrumentos de evaluación: PERFIL OPTIMO; EVAL 01 y EVAL 02; o debería la institución elaborar sus propios instrumentos de evaluación de acuerdo a la realidad institucional?

CUADRO No. 6

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Son adecuados los instrumentos de evaluación que se utilizan	20	33%
La Institución debería crear sus propios instrumentos de evaluación, de acuerdo a su realidad.	40	67%
TOTAL	60	100%

Tabla 10: Instrumentos de evaluación

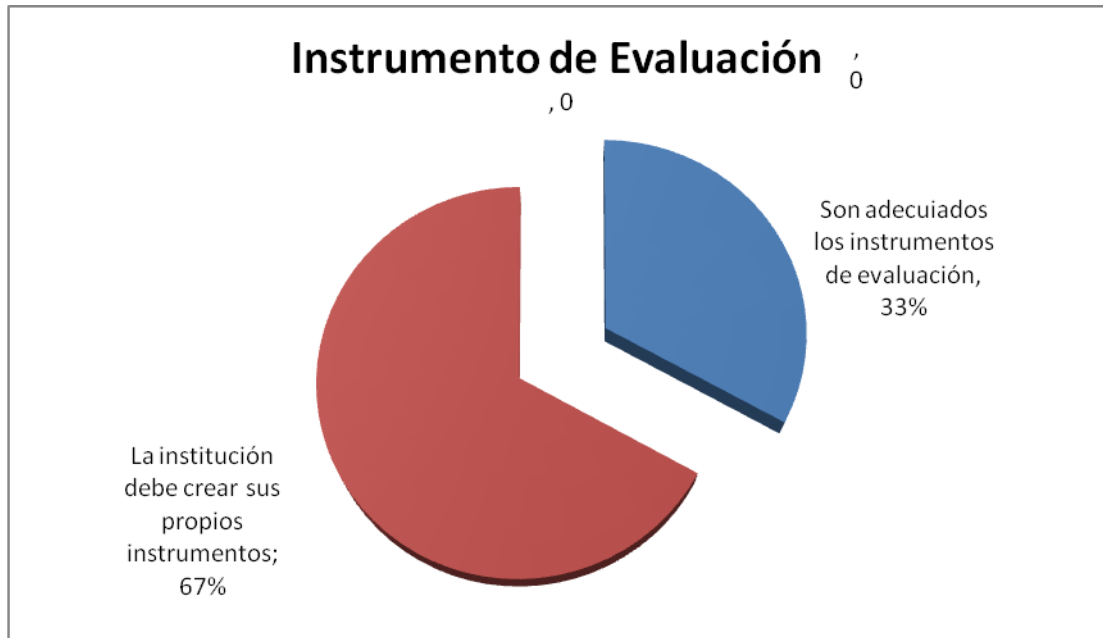
GRÁFICO No. 6

Ilustración 14: Instrumentos de evaluación

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

De las 60 personas encuestadas, 20 de ellas que representan el 33%, señalan que están de acuerdo con los instrumentos de evaluación que al momento se aplican, entre sus razones están:

- a) Porque son informáticos y solamente se ingresan datos y el sistema arroja la calificación.
- b) Las herramientas sí son adecuadas, el problema es que existen evaluadores que no saben aplicarlo y esto dificulta el buen nivel de calificación.
- c) Porque las herramientas están adecuadas.

Por el contrario, 40 personas encuestadas que representan el 67% manifiestan su inconformidad con los instrumentos de evaluación aplicados y

señalan que es necesario elaborar instrumentos de evaluación acordes a la realidad institucional y a su especial área de trabajo, como es la salud pública. Entre las razones que argumentan aquello, está:

- a) Porque cada institución tiene su realidad en particular y no se puede estandarizar un instrumento para todos.
- b) Porque es imperativo la elaboración de un instrumento específico en materia de salud pública.
- c) Porque el campo de la salud pública es amplio y tiene sus propias particularidades.

Personalmente coincido con la mayoría, en el sentido que el Ministerio de Salud Pública debe elaborar sus propios instrumentos y formatos de evaluación, en virtud de las particularidades propias de esta Cartera de Estado.

Así lo faculta la Disposición Transitoria Tercera, de la Norma de Evaluación de Desempeño, publicado en el R.O. 431 del 23 de septiembre de 2008, mismo que dice: *“Las instituciones que cuentan con instrumentos y formatos propios que facilitan la ejecución de la evaluación, podrán utilizarlo siempre que se registren todos los campos del formulario SENRES – EVAL-01 conforme establecido en el “procedimiento de la evaluación de desempeño” de la presente norma”*.⁸⁸

El tener instrumentos de evaluación propios, acorde a la realidad institucional, considero sería lo más factible para evaluar las metas y objetivos institucionales, y comparar los resultados alcanzados con los resultados esperados por la entidad.

⁸⁸ Resolución SENRES-2008-000170 publicada en el R.O. 431 del 23 de septiembre de 2008.

PREGUNTA No. 7

¿Estaría usted de acuerdo que en el Sistema de Evaluación también se evalúen los objetivos institucionales y no solamente se limiten a evaluar el cumplimiento de cumplir tareas individuales de los servidores públicos?

CUADRO No. 7

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Se deben evaluar los objetivos institucionales	60	100%
TOTAL	60	100%

Tabla 11: Evaluación de objetivos institucionales

GRÁFICO No. 7



Ilustración 15: Evaluación de objetivos institucionales

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

De las 60 personas encuestadas, todas ellas que representan el 100% coincidieron en que es necesario que, a más de evaluar cuantitativamente las actividades que cumplen los servidores públicos, es necesario también evaluar los objetivos institucionales.

Los indicadores de desempeño, al hacer una evaluación integral, nos permitirían fijar nuevos objetivos de desempeño y evaluar los progresos en su consecución; se podría identificar los problemas mediante un sistema de alerta temprana para poder adoptar medidas correctivas; así como se podría determinar si es necesario efectuar una evaluación o examen en profundidad en determinado asunto.

Por estas razones coincido con la mayoría de los consultados, ya que no sería lógico que un determinado grupo de servidores públicos tuviere muy buenas calificaciones en contraste con no haberse alcanzado los objetivos institucionales.

3.2 PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LAS ENTREVISTAS

Otro de los instrumentos investigativos utilizados en la presente tesis, fue la entrevista, para lo cual procedí a entrevistar a dos servidores públicos del sector salud, a fin de recabar su opinión con respecto al tema en análisis:

ENTREVISTA No. 1

**Dr. Jorge Paredes Zárate,⁸⁹
COORDINADOR JURÍDICO DE LA DIRECCIÓN
PROVINCIAL DE SALUD DE LOJA**

⁸⁹ Dr. Jorge Paredes Zárate, Abogado de la Dirección Provincial de Salud de Loja con 37 años de experiencia como servidor público. También ha sido periodista y locutor de diversas radios y canales de televisión de la ciudad de Loja.

1.- ¿Doctor, según su óptica, usted considera positiva la evaluación de desempeño de los servidores públicos?

La evaluación de desempeño aplicada a los servidores públicos, en sí no está mal. Lo que es necesario aclarar. Lo que pasa en la forma cómo se está llevando a cabo actualmente. No existe una buena aplicación de los instrumentos de evaluación, que son llenados en su gran mayoría en forma subjetiva.

2.- ¿Entonces la evaluación es subjetiva y no objetiva como debería ser?

Existe, lastimosamente, consideraciones de carácter subjetivos. Debe tomarse en cuenta de que en todo proceso evaluatorio debe actuarse sin afectos ni desafectos.

3.- ¿Le parece a usted que la Evaluación de Desempeño equivale a una rendición de cuentas?

Afirmativo. Evidentemente, cuando este proceso es debidamente aplicado, permite el desarrollo institucional y como tal, un eficaz servicio a la comunidad.

4.- ¿Y si el servidor público es indebidamente calificado, por ejemplo por algún desafecto, usted considera que podrían darse consecuencias legales?

Afirmativo. Cuando el servidor público es indebidamente evaluado, sin respetar el debido proceso, evidentemente se le estaría causando un atentado a su honor y a su buen nombre y el de su familia, que considero

podría ocasionar alguna demanda por daño moral y que debería ser reparado.

5.- ¿Usted encuentra falencias en el actual sistema de evaluación de desempeño?

Sí existen. Considero debería elaborarse un reglamento específico en salud pública, en razón de que en este Ministerio laboramos personas con variedades de profesiones, desde médicos, enfermeras y odontólogos, hasta abogados, periodistas, ingenieros comerciales, economistas, contadores, arquitectos, informáticos, nutricionistas, etc.

Cómo entonces puede ser posible que un médico que es el jefe inmediato de un proceso, pueda evaluar objetivamente a un abogado o a un contador, o viceversa. Estas cosas son las que deben cambiar.

6.- ¿Y al respecto, que sugerencias haría?

Considero que la evaluación de desempeño debe considerar estrictamente los objetivos y metas institucionales, más aún tratándose de salud pública.

Que se hagan efectivos los reconocimientos y estímulos a favor del servidor público que hayan sido evaluados con la máxima nota.

Que a aquellos servidores que han obtenido una nota baja, sean capacitados, bajo el control y dirección del Ministerio de Relaciones Laborales.

ENTREVISTA No. 2

Sr. Edwin Pachar Ordóñez⁹⁰

ADMINISTRADOR (JEFE DE RECURSOS HUMANOS) DEL ÁREA DE SALUD NRO. 10, SARAGURO

1.- ¿Considera usted que la evaluación de desempeño fomenta la eficacia y eficiencia de los servidores públicos?

⁹⁰ Sr. Edwin Pachar Ordóñez, servidor público con 20 años de experiencia laboral, actualmente cumple las funciones de administrador del Hospital Cantonal de Saraguro y del Área de Salud No. 10 del mismo cantón.

No en un 100% pero sí ayuda a mejorar de alguna manera la eficacia y eficiencia, por cuanto por lo menos existe el afán de cumplir con las actividades programadas, con sus metas y plazos para obtener un resultado favorable dentro de la evaluación y esto marca un mejoramiento dentro de la eficiencia de los servidores que somos evaluados.

2.- ¿A su criterio las evaluaciones de desempeño son subjetivas u objetivas, en cuanto a su aplicación?

Considero que un 60% de las evaluaciones, que como responsable de Recursos Humanos analicé, existen consideraciones de carácter subjetivo ya que el jefe inmediato no califica los parámetros de la misma norma de evaluación, como por ejemplo la aplicación de los conocimientos, competencias técnicas del puesto, competencias universales, trabajo en equipo, iniciativa y liderazgo, deben ser medidos de forma precisa en donde se refleje el trabajo que realizamos los evaluados de acuerdo a los objetivos institucionales y del Ministerio de Salud en nuestro caso.

3.- ¿Usted considera que desde la aplicación de la Evaluación de Desempeño, los servicios de salud han mejorado?

A mi parecer, desde que se está aplicando la evaluación hemos observado que sí ha mejorado la calidad de los servicios, por cuanto dentro del levantamiento del perfil óptimo se fijan metas de las actividades a desarrollarse, por lo que los servidores públicos debemos poner de toda nuestra parte, a fin de cumplirlas y mejorar los servicios.

4.- ¿Considera usted que también se debería evaluar a los trabajadores?

Este punto es importante señalarlo, por cuanto pienso que todos los empleados y trabajadores del sector público deben ser evaluados sin excepción de persona, por cuanto todos debemos cumplir actividades de acuerdo a nuestras competencias y responsabilidades; sin embargo actualmente los señores trabajadores no son evaluados porque siempre han sido privilegiados y es así que en la firma del último contrato colectivo no consta que ellos deben ser evaluados. Esta evaluación permitiría alcanzar de forma eficaz las metas y proyectos institucionales, ya que en muchos



casos no se han concretado por cuanto no se ha tenido el apoyo de los trabajadores, ya que el trabajo en equipo no ha sido óptimo.

5.- ¿Qué falencias usted encuentra al Sistema de Evaluación de Desempeño?

Las falencias que se podría describir es que dentro del levantamiento del perfil óptimo se debe describir las actividades y tareas de acuerdo al perfil de competencias y de acuerdo a los intereses y objetivos institucionales, y no del proceso al cual pertenece.

Asimismo el evaluador debe tener pleno conocimiento sobre los objetivos y metas a cumplirse y será el único responsable de la observación del cumplimiento de actividades determinado en los parámetros de calificación que son parte del EVAL 01.

También se debe considerar dentro de la norma de evaluación la definición de quienes deben ser evaluadores, ya que se refiere tan solo al jefe inmediato y en muchos casos los jefes inmediatos son profesionales contratados, quienes según indicaciones no pueden evaluar; y por último, la evaluación no debe ser delegable ya que en muchos casos el evaluador ha delegado a otros servidores a fin de que evacúen y esto no debe darse.

6.- ¿Qué sugerencias haría usted con respecto al Sistema de Evaluación de Desempeño?

Capacitación actualizada sobre la norma de evaluación y la aplicación de las herramientas, tanto para los evaluadores como evaluados.

Una retroalimentación clara y precisa por parte de los evaluadores a sus evaluados de los resultados y de la evaluación, así como sus falencias y correcciones oportunas, a fin que en el próximo periodo a evaluar sea fructífero para el bien de la institución.

No se debe permitir la injerencia de ninguna autoridad sobre la calificación dentro de la evaluación de desempeño, ya que el único responsable de esta evaluación debe ser el evaluador.

Permitir que las UARHs orienten y asesoren a los evaluadores y evaluados a fin de que se aplique correctamente la norma de evaluación y sus instrumentos.

3.3 VERIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS

Recordemos que en el proyecto de tesis enunciaba los siguientes objetivos:

OBJETIVO GENERAL

“Analizar el sistema de evaluación de desempeño de los servidores públicos del sector salud en la provincia de Loja y conocer su incidencia en la calidad de los servicios que prestan a los usuarios”

En lo que respecta a este Objetivo General he analizado detenidamente el sistema de evaluación de desempeño, tanto técnica como jurídicamente, donde se ha analizado tanto los aciertos cuanto la serie de falencias y vacíos jurídicos que tienen los instrumentos de evaluación y cómo son aplicados; así como hemos analizado si a partir de la implementación del Sistema de Evaluación de Desempeño de los servidores públicos, han mejorado los servicios de salud en la provincia de Loja.

No podemos desconocer el aporte que el Gobierno Nacional ha dado al área social, particularmente al sector salud, aunque consideramos que aún falta mucho por hacer, y sobre todo mejorar en lo referente a dar un trato humano, con calidad y calidez en las unidades de salud a los usuarios, situación en la cual el Ministerio de Relaciones Laborales está haciendo una intensa campaña de concienciación a nivel de Administración Pública en general.

Considero que para mejorar el Sistema de Evaluación de Desempeño se debe ejecutar un instrumento apropiado al sector salud pública, por sus particularidades y donde se haya una evaluación de tipo integral y no solamente midiendo o cuantificando el número de tareas cumplidas por un servidor público, si es que se lo concibe como un recurso humano aislado y no integral de acuerdo a los objetivos y metas institucionales.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1.- “Analizar crítica y jurídicamente las normas legales que exigen la evaluación del servidor público.”

Efectivamente este objetivo se ha cumplido, por cuanto se analizó crítica y jurídicamente los alcances de la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación (Codificada), acorde a las reformas de la resolución SENRES-2008-000170, publicado en el Registro Oficial No. 431 del 23 de septiembre de 2008, así como en la aún vigente LOSCCA (Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones y su Reglamento; del Proyecto de la Ley Orgánica de Servicio Público, así como de la nueva Constitución de la República del Ecuador.

También para reforzar estos conocimientos hemos estudiado e incorporado algunos análisis de la Evaluación de Desempeño en Perú, Colombia y México, a fin de conocer de qué forma se implementa en estos países esta rendición de cuenta de los servidores públicos.

2.- “Determinar los vacíos legales que regulan la evaluación de los servidores públicos”.

Igualmente este objetivo se ha cumplido, por cuanto se han individualizado los vacíos jurídicos que tiene la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación, expedida por la ex – SENRES, hoy Ministerio de Relaciones Laborales. En el numeral 2.4 del Capítulo II de esta tesis, se hace un amplio y extenso análisis de dichos vacíos jurídicos.

3.- “Analizar el formulario SENRES –EVAL-01, instrumento expedido por la EX - SENRES para la evaluación de los servidores públicos”

Este objetivo sí se ha cumplido, por cuanto se ha dedicado en el Capítulo II de esta tesis, en el numeral 2.3 un análisis exhaustivo de los instrumentos aplicables para la evaluación de los servidores públicos.

4.- “Conocer si los servicios de salud han mejorado a raíz de la implementación de la evaluación de los servidores públicos de este sector y si éstos han mejorado o han desarrollado sus habilidades o capacidades en sus respectivos puestos de trabajo”

Igualmente este objetivo sí se ha cumplido, por cuanto se han utilizado instrumentos de investigación como la encuesta y la entrevista. En este caso, si bien es cierto hay que reconocer el aporte que el Gobierno Nacional ha dado al sector de la salud; sin embargo aún falta mucho por hacer en este campo, más aún cuando el Sistema de Evaluación de Desempeño no ha permitido que realmente mejoren los servicios de salud, puesto aún falta concienciar al servidor público sobre la necesidad de atender a la ciudadanía con calidad y calidez.

5.- Plantear una propuesta de reforma jurídica que viabilice la correcta e imparcial evaluación de los servidores públicos de salud.

Este objetivo también se ha cumplido, ya que como un aporte investigativo, he realizado una propuesta de Reforma Jurídica sobre el Sistema de Evaluación de Desempeño, tomando como base los vacíos jurídicos existentes, así como las recomendaciones de las personas encuestadas. Esta propuesta está inserta en el Capítulo IV, numeral 4.3.

3.4 CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS

La hipótesis planteada para la presente tesis fue:

“La evaluación de desempeño de los servidores públicos del sector salud de la provincia de Loja, como está concebida actualmente, no ha contribuido a mejorar los servicios de salud, ni tampoco ha conseguido el mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos.”

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

La aún vigente LOSCCA (al momento de efectuar esta tesis), en su Art. 60, determina que el Subsistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos del Servicio Civil está conformado, entre otros, por el Subsistema de Evaluación de Desempeño.

La LOSCCA en los Arts. Del 83 al 88 norma la evaluación de desempeño de los servidores públicos en función de los fines institucionales, para lo cual define objetivos, ámbito, periodicidad, variables y escala valorativa.

Mediante Registro Oficial No. 303 del 27 de marzo de 2008, la ex – SENRES emitió la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación de Desempeño y, posteriormente esta es reformada por la Resolución SENRES-2008-000170 publicada en el Registro Oficial No. 431 del 23 de septiembre de 2008, donde codifica dicha Norma Técnica aplicable, únicamente a los servidores sujetos al Servicio Civil (se excluye al sector de trabajadores) de las instituciones públicas.

La administración por resultados implica la priorización del logro de los objetivos estratégicos generales y específicos en el proceso de gestión de los recursos públicos.

La evaluación de los resultados se guía, en general, siguiendo criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad de la intervención del Estado. El seguimiento de estos criterios resulta de vital importancia puesto que están determinados básicamente por el accionar de los responsables de las diferentes áreas de la acción pública.

Además, estos criterios forman parte de los aspectos a considerar en un proceso de cambio de la cultura organizacional del sector público que contemple la sustitución de un modelo de administración pública burocrática (enfaticada en los procesos y procedimientos) por otra gerencial, con prevalencia de los resultados.

Como señala Shack et. al. (1996), la clave de un proceso eficaz de modernización reside especialmente en cambiar la actual cultura organizacional centrada en la normas a una que centre su atención en los resultados de la gestión pública con una clara orientación hacia la satisfacción del usuario y la eficiencia, eficacia y economía de las operaciones a través de un cambio sustancial en el sistema de incentivos al funcionario público.

En tal sentido, la Norma Técnica del Sistema de Evaluación de Desempeño impone la sanción más fuerte que se da en el campo administrativo, cual es la destitución del servidor público (previo sumario administrativo), si éste ha sido calificado como **INACEPTABLE** (desempeño muy bajo a lo esperado, calificación igual o inferior al 60,4% - sobre el 100%-).

También en forma teórica señala estímulos para los servidores públicos, para aquellos que se encuentren en las calificaciones de excelente, muy bueno o satisfactorio serán considerados dentro de un plan de incentivos y tendrá preferencia para el desarrollo de la carrera o promociones y potenciación de sus competencias.

Lamentablemente estos “incentivos” hasta la fecha solamente han quedado en letra muerta, en simples enunciados que no se cumplen.

Con los antecedentes antes expuestos, de acuerdo con la investigación realizada, con los resultados de las encuestas aplicadas, así como de las entrevistas realizadas acerca del tema, llego a la conclusión que lamentablemente, a pesar de haberse implementado el Sistema de Evaluación de Desempeño, no ha contribuido a mejorar los servicios de salud en la provincia de Loja y peor aún se ha conseguido el mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos.

En consecuencia, con los argumentos antes expuestos, concluyo que se comprueba la hipótesis enunciada.

CAPÍTULO IV
CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES
Y PROPUESTA



CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTA

4.1 CONCLUSIONES

4.2 RECOMENDACIONES

4.3 PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA

4.4 BIBLIOGRAFÍA

4.5 ANEXOS

4.1 CONCLUSIONES

Una vez concluida la presente tesis, llego a las siguientes conclusiones:

1. La vigente Codificación de la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación, publicada en el R.O. 431 del 23 de septiembre de 2008, en su Art. 20, literal b) establece que únicamente serán evaluados los servidores del servicio civil, sin excepción. Por lo tanto, los trabajadores, sujetos al Código del Trabajo, del sector público no están sujetos al sistema de evaluación de desempeño, lo cual es inconstitucional, por cuanto viola lo establecido en el Art. 229, inciso primero de la Carta Magna que establece: *“Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”*; así como el Art. 233 de la Norma Primera establece que ninguna servidora o servidor público estará exento de las responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones. Consecuentemente, considero que los trabajadores también deben ser evaluados, desde que perciben una remuneración por parte del Estado.
2. Es importante el control de gestión sobre los programas y una permanente búsqueda por incrementar la productividad en el uso de los recursos públicos, no sólo se sustenta en la escasez de los mismos, sino también en el reconocimiento del derecho que poseen los ciudadanos, como contribuyentes y usuarios de los servicios públicos a conocer el destino e impacto de dichos recursos y a ser tratados como “clientes”, cuya satisfacción es de particular importancia.
3. Resulta necesario diseñar instrumentos de medición de los resultados obtenidos por los programas que conforman el gasto público, a fin de avanzar hacia una cultura de programación multianual y de gestión por resultados que contribuirá a mejorar los niveles de Gobernabilidad Fiscal, más allá de las consecuencias directas en la mejora de la ejecución del gasto público y sus niveles de economía, eficiencia, calidad y eficacia en el logro de sus propósitos.

4. La evaluación desempeño de los servidores públicos debe corresponder a un proceso sistemático y periódico, a través del cual se establece una medida de los aportes y logros de los miembros de la organización, tanto desde el alcance de resultados como del comportamiento de acuerdo a una filosofía basada en la misión, visión y conformación de objetivos estratégicos.
5. La evaluación del desempeño tiene como objetivo básico el incremento en la productividad de los recursos públicos a través de la mejora en la gestión de los ejecutores del gasto público. En esta medida, el análisis de los resultados obtenidos (en términos de economía, eficiencia, calidad y eficacia y su comparación con los objetivos trazados y con los estándares de dichos indicadores) y el seguimiento realizado, permitirán la identificación de elementos críticos para la gestión necesarios de ser mejorados.
6. Los indicadores para la medición y evaluación del desempeño constituyen el fundamento del Sistema de Seguimiento y Evaluación, el cual considera la asociación existente entre la estructura funcional programática del gasto público y la formulación de indicadores partiendo de las definiciones de Visión y Misión, Objetivos Estratégicos Generales y Objetivos Estratégicos Específicos, planteados previamente. La Visión y Misión tienen como referencia a las funciones, los Objetivos Estratégicos Generales a los programas y los Objetivos Estratégicos Específicos a los subprogramas. A un nivel más desagregado, se tiene que las acciones permanentes y temporales ejecutadas con el fin de lograr los objetivos estratégicos tienen como referencia a las actividades y proyectos de la estructura funcional programática.
7. La aplicación del instrumento de evaluación SENRES-EVAL-01 por parte de los evaluadores, se basa en su mayoría en criterios subjetivos de afecto o desafecto para con el servidor público, faltando mayor capacitación para quienes tienen la misión de evaluar el accionar de un servidor público.

8. La implementación del Sistema de Evaluación de Desempeño, como está concebido actualmente, no ha incidido en mejorar los servicios de salud, ni tampoco se ha capacitado al personal evaluado.
9. En la práctica, no existen incentivos al personal evaluado, a pesar que en la Norma Técnica señala algunos de ellos como: estímulos, reconocimientos honoríficos o sociales, licencias para estudios, becas, cursos de capacitación y entrenamiento dentro y fuera del país y en general actividades motivacionales, situación que no ha existido hasta la fecha.

4.2 RECOMENDACIONES

1. Que se reforme la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación de Desempeño, donde se disponga expresamente que todos los servidores públicos, sin excepción, serán evaluados. En este sentido, también serían evaluados los trabajadores, especialmente aquellos que no cumplen las funciones de obreros y que están ejecutando actividades administrativas reguladas por el servicio civil.
2. Que se ejecute una evaluación integral, tanto de las metas y objetivos institucionales y de los servidores públicos, así como se realice un seguimiento permanente que permita fijar nuevos objetivos y evaluar sus progresos.
3. Que se rediseñe el instrumento de evaluación a aplicarse a los servidores públicos y más bien se adapte un instrumento propio del área de salud pública, donde se determine las particularidades del área laboral.
4. Que continuamente se incorporen nuevas metas para la consecución de los objetivos estratégicos generales y específicos en el proceso de gestión de recursos humanos y se incorpore un sistema de alerta temprana para poder adoptar medidas correctivas.
5. Que se optimicen los recursos humanos, materiales y tecnológicos, en aras de aprovechar al máximo el gasto e inversión pública; y se

capacite al personal a efectos de obtener mejores resultados en su gestión.

6. Que los instrumentos de evaluación del desempeño, sean aplicados en forma objetiva, con apego estricto a la Norma Técnica, sin afectos ni desafectos por parte del personal que evalúa; que éste se capacite en la utilización del instrumento y que se observe el debido proceso, realizando un análisis pormenorizado de las causas que originaron el no cumplimiento de algún objetivo propuesto, no basándose en frías estadísticas si cumplió o no cumplió el servidor. También debemos averiguar el porqué de su incumplimiento.
7. Que se efectivicen los estímulos y reconocimientos a los servidores públicos que hayan sido evaluados con el mayor rango de calificación, a través de los reglamentos internos de administración de recursos humanos conforme a las Leyes y Reglamentos vigentes, y también se tomen en cuenta el grado académico que comprende el nivel de estudios con que cuente el servidor público, así como los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente.
8. Que se mejore la atención de los servicios de salud, atendiendo a los usuarios con calidad y calidez, recordando que el “usuario – cliente” es la razón y ser de nuestro trabajo diario.
9. Que las Unidades de Recursos Humanos (UARHs) ejecuten un plan de capacitación al personal de la institución, a fin de potenciar las capacidades y destrezas de los servidores públicos, de acuerdo a su trabajo específico.

4.3 PROPUESTA JURÍDICA

Luego de concluida la investigación, y una vez que se han presentado, analizado e interpretado los resultados de las misma, se estructura la siguiente propuesta jurídica, la misma que consiste en una **“Reforma a la Codificación Norma Técnica de Evaluación de Desempeño”**.

La propuesta es la siguiente:



GOBIERNO NACIONAL DE
LA REPUBLICA DEL ECUADOR

Quito - Ecuador
• Salinas 1750 y Bogota
02 256 3250 / 02 256 0370
Guayaquil - Ecuador
• Av. Olmedo 108 y Malecón
04 251 5190 / 04 232 5802

Richard Espinosa Guzmán, B.A
MINISTRO DE RELACIONES LABORALES

ACUERDO MINISTERIAL NRO. 000000

CONSIDERANDO:

Que la Constitución de la República del Ecuador, en su Art. 227 establece que la administración pública se constituye en un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación;

Que el Art. 229, inciso primero, de la Constitución de la República del Ecuador señala que serán servidoras y servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público;

Que el Art. 233 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que su inciso primero que, ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos;

Que el Art. 154, numeral 1 de la Constitución de la República determina que a los Ministros de Estado, les corresponde, entre otras atribuciones: Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que se requieran para su gestión;

Que el Art. 60 de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público – LOSCCA-, publicada en el Registro Oficial No. 16 de 12 de mayo de 2005, determina que el Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos del Servicio Civil está conformado, entre otros, por el Subsistema de Evaluación de Desempeño;

Que la LOSCCA en sus artículos del 83 a 88 norma la evaluación del desempeño de los servidores públicos en función de los fines institucionales, para lo cual define objetivos, ámbito, periodicidad, variables y escala valorativa;

Que la ex – SENRES emitió la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño, publicada en el Registro Oficial No. 303 del 27 de Marzo de 2008 y, posteriormente emitió la Resolución SENRES-2008-000170 publicada en el Registro Oficial No. 431 del 23 de septiembre de 2008, donde introduce una serie de reformas.

Que han existido una serie de vacíos jurídicos en dicha Norma Técnica del Subsistema de Evaluación, que es necesario corregir para la buena marcha de la Evaluación de Desempeño de los Servidores Públicos.

Que desde la aplicación de la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño, los servidores públicos han aportado y emitido criterios que permitan optimizar su aplicación para futuras evaluaciones; y

En ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 54 literal c), 57 literal b), 84 de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público – LOSCCA, y artículo 187 de su Reglamento:

RESUELVE:

EMITIR LA SIGUIENTE REFORMA A LA NORMA TÉCNICA DEL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Art. 1.- En el Art. 5, agréguese el siguiente literal:

“g) Capacitación.- Luego de cada proceso de evaluación del desempeño, la institución, bajo su costo y responsabilidad, capacitará al servidor público de conformidad al área donde labore, con el propósito de que adquiera nuevos conocimientos y destrezas para volverlos más productivos, incrementando al mismo tiempo la satisfacción de los usuarios.”

“h) Identificación de problemas.- A través de la implementación de un sistema de alerta temprana, se identificarán los problemas, para poder adoptar las medidas correctivas”

Art. 2. - En el Art. 9, agréguese el siguiente literal:

“d) La Presidenta o Presidente de la Asociación de Empleados o su delegado, con voz y sin voto”

Posteriormente, agréguese el siguiente inciso:

“Si el jefe inmediato, a su vez es la máxima autoridad institucional, deberá integrar el Comité de Reclamos de Evaluación de Desempeño, la respectiva autoridad nominadora o su delegado, a efectos de garantizar la transparencia en el conocimiento y resolución de los reclamos presentados por los servidores dentro del término señalado en la Norma Técnica”.

Art. 3.- Sustitúyase el artículo 14 por el siguiente: **“Art. 14.- Definición de indicadores e instrumentos de evaluación del desempeño.-** Los jefes inmediatos, con el apoyo de las UARHs y la Unidad de Planificación de ser el caso, definirán la metodología para identificar los indicadores de desempeño de puestos (actividades esenciales del puesto, procesos, objetivos, planes, programas, proyectos, cuadro de mando integral, etc.), para lo cual elaborarán un instrumento de evaluación de desempeño específico, de acuerdo a la realidad institucional y el de su accionar, acorde al Manual de descripción, valoración y clasificación de puestos institucional, el cual deberá ser previamente aprobado por el Ministerio de Relaciones Laborales.”

Art. 4.- Sustitúyase el artículo 19 por el siguiente: **“Art. 19.- De la periodicidad.-** Las evaluaciones a las y los servidores públicos se realizarán una vez al año, a excepción de las y los servidores que hubieren obtenido la calificación de Inaceptable, quienes serán evaluados nuevamente en el plazo de tres meses, previa capacitación, a cargo de la institución. Si nuevamente la servidora o servidor público obtiene la calificación de inaceptable, podrá ser destituido, previo el sumario administrativo correspondiente.”

Art 5.- En el artículo 20, literal b) realícese el siguiente cambio:

a) En el literal b) dirá: “**b) Evaluados.-** Serán evaluados todos los funcionarios y servidores públicos, sin excepción alguna, incluidos los trabajadores que laboran en las Instituciones públicas. Se observarán los siguientes requisitos: ”

Art. 6.- Incorpórese, luego del artículo 20, el siguiente:

“**Art. 20A.- Casos especiales.-** En caso de suscitarse cualquiera de los casos siguientes, se conformará un comité especial, integrado por la máxima autoridad o su delegado; el jefe de personal institucional; la trabajadora social institucional, el jefe inmediato del servidor o servidora y el Presidente de la Asociación de Empleados institucional, quienes previo informe motivado, resolverán una calificación justa, que no perjudique al evaluado:

a) Cuando la servidora o servidor público adolezca de grave enfermedad, declarada por tres médicos especialistas; por enfermedad catastrófica comprobada; o por incapacidad física a causa de un accidente que justifique el cumplimiento parcial o no cumplimiento de los objetivos planteados en el perfil óptimo de desempeño.

b) Cuando una servidora pública tenga licencia por maternidad, mientras dure su ausencia por dicho permiso legal; o en casos que presente un embarazo riesgoso, médicamente comprobado por tres facultativos especialistas, y previa convalidación de los certificados médicos por el IESS.

c) Cuando se trate de servidores públicos con discapacidad, a quienes se les evaluará de acuerdo a sus especiales capacidades. Se prohíbe declararlos inaceptables.

d) Cuando se trate de servidores públicos con enfermedades catastróficas, a quienes se les evaluará tomando en cuenta sus limitaciones por situaciones de salud. Se prohíbe declararlos inaceptables.”

Art. 7.-Luego del artículo 23, incorpórese un artículo que dirá:

“**Art. 23A.-Responsabilidad de los evaluadores.-** Si en el proceso de evaluación de desempeño, en forma dolosa y maliciosa, judicialmente declarada, un evaluador evalúa con la calificación de inaceptable a una servidora o servidor público en forma indebida, por afecto o desafecto, será



responsable por daño moral y deberá responder pecuniariamente por esta acción”.

Art. 8.- Después del artículo 23A incorpórese el siguiente:

“Art. 23B.- En el documento SENRES-EVAL-02, previo a proceder a descontar el 4% menos de la evaluación del desempeño al servidor público, en el término de 24 horas, las UARHs institucional correrán traslado de la denuncia al presunto servidor público infractor, a efectos que justifique su actuación y entregue los descargos que correspondan. Si no se justificara su actuación en las subsiguientes 24 horas, las UARHs procederán a descontar el 4% del promedio final de su calificación.”

Artículo final.- La presente Resolución entrara en vigencia, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, a 6 de septiembre de 2010.

Richard Espinosa Guzmán, B.A
MINISTRO DE RELACIONES LABORALES



BIBLIOGRAFÍA

1. Alfonso Luciano Parejo, en Eduardo García de Enterría y Manuel Clavero Arévalo, *El Derecho Público a Finales del Siglo*, Editorial Civitas S.A, 1997, pp. 289-303, citado por el Dr. Genaro Eguiguren en su artículo *Visión de Administración Pública en la Nueva Constitución*. Varios autores, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora, Quito 2009
2. Alles Martha, *Diseño por Competencias*, Editorial Garnica, Argentina, 2004
3. Baca Mancheno Patricio Dr., *Régimen Constitucional y Legal de Trabajo en el Sector Público*, Módulo VI, UTPL, 2009, Maestría en Derecho Administrativo.
4. Borja y Borja Ramiro, *Información sobre la Codificación de la Ley Orgánica de Hacienda*, en *Boletín Jurídico. Órgano de la Comisión Legislativa. t II*. Editorial Santo Domingo. Quito, 1960. Pp. 251 – 494. Este informe constituye un prolijo estudio de todas las leyes de hacienda de la República, hasta la codificación de 1960. Citado por el Dr. Efraín Pérez, en su obra *Derecho Administrativo*, Vol. 1, Tercera Edición, Quito 2009, pág. 33.
5. *Codificación de la Norma Técnica del Sistema de Evaluación de Desempeño de los Servidores Públicos*, publicada en el Registro Oficial Nro. 431 del 23 de septiembre de 2008.
6. *Constitución de la República del Ecuador*, el fórum, editores, 2008.
7. Cueva, Agustín, “El Ecuador de 1925 a 1960” En *Nueva Historia del Ecuador*. Corporación Editora Nacional-Grijalvo-Quito, 1983 V 10, pág. 95, Citado por Oscar Efrén Reyes, en la obra de PÉREZ Efraín, *Derecho Administrativo*, Tercera Edición, Quito, 2009.
8. Eguiguren Genaro, *Visión de la Administración Pública en la Nueva Constitución*, *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, Derechos e*



- Instituciones, varios autores, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, 2009.
9. González Salas Edgar, El laberinto institucional colombiano, 1974-1994, Universidad Nacional-Fescol, Colombia 1996.
 10. González Varas Ibáñez Santiago, El Derecho Administrativo Iberoamericano, INAP, Granada-España, 2005.
 11. Guamán Sigcho Ibelia, Historia de la Dirección Provincial de Salud de Loja, 2007.
 12. Granja Galindo Nicolás, Fundamentos del Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Jurídica del Ecuador, 2006.
 13. INEC Sistema de Información Ministerio de Salud Pública, Sistema Regionalizado de los Servicios de Salud y Capacidad Resolutiva de las Unidades de Salud, Modelo de Gerencia de Servicios de Salud, Quinta Edición, 2006
 14. Jiménez Ascencio Rafael, La Gerencia Pública: Aproximación a las Competencias de los Directivos Públicos. Revista Carta Administrativa, Departamento Administrativo de la Función, Colombia, 2006.
 15. Jaramillo Alvarado Pio, Crónicas y Documentos al Margen de la Historia de Loja y su Provincia, Departamento de Extensión Cultural y Turismo del H. Consejo Provincial de Loja, 1974.
 16. Jaramillo Ordóñez Herman, Manual de Derecho Administrativo, Universidad Nacional de Loja, Área Jurídica, Social y Administrativa, Quinta Edición, 2005.
 17. Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA).



18. Martínez Morales Rafael, Derecho Burocrático, Diccionarios Temáticos, Volumen 5, México, 2008.
19. Manual de Organización de las Áreas de Salud, Edición 1994, Ministerio de Salud Pública, 1999.
20. Ossorio Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Sociales y Políticas, 2004.
21. Pérez Efraín, El Derecho Administrativo, Tomos I y II, Quito, 2009.
22. Proyecto de la Ley Orgánica del Servicio Público, Asamblea Nacional:
www.asambleanacional.gov.ec
23. Koontz Harold y Weihrich Heinz, Administración: Una Perspectiva Global, 12ª. Edición, Editorial McGrawHill, © 2004.
24. Páginas de internet consultadas:
http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4666&Itemid=494#N0427
<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021128143527.html>
<http://www.monografias.com/trabajos58/historia-constitucional-ecuador/historia-constitucional-ecuador2.shtml>
<http://www.wordreference.com/definicion/secesi%C3%B3n>



Contenido

DECLARACIÓN DE AUTORÍA.....	ii
CESIÓN DE DERECHOS	iii
CERTIFICA:	iv
AGRADECIMIENTO	v
DEDICATORIA.....	vi
ESQUEMA DE CONTENIDOS.....	vii
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I: NOCIONES GENERALES	16
1.1 CONSIDERACIONES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN SALUD EN LA PROVINCIA DE LOJA.....	17
EL REAL HOSPITAL DE LOJA.....	17
CREACIÓN DEL MINISTERIO DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL	20
CREACIÓN DE LAS JEFATURAS PROVINCIALES DE SALUD	21
CREACIÓN DE LAS ÁREAS DE SALUD.....	21
¿QUÈ ES UNA ÁREA DE SALUD?.....	27
CAPACIDAD RESOLUTIVA DEL ÁREA DE SALUD	30
LA ADMINISTRACIÓN EN SALUD EN LA PROVINCIA DE LOJA	31
1.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 2008.....	43
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: GENERALIDADES	43
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR	50



LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA EN EL SIGLO XX	53
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN DEL 2008	59
SECTOR PÚBLICO	61
PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	62
LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	72
1.3 CONCEPTO DE FUNCIONARIO Y EMPLEADO PÚBLICO: SUS DIFERENCIAS	74
1.4 DEBERES, DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	78
CAPÍTULO II: NOCIONES ESPECÍFICAS	88
2.1 EVOLUCIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE UNIFICACIÓN Y HOMOLOGACIÓN DE LAS REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO (LOSCCA) Y SU DEROGATORIA FRENTE A LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO	89
LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO	93
2.2. ANÁLISIS DEL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LA LOSCCA Y LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO	100
ESCALAS DE CALIFICACIÓN	105
ESTRUCTURA DEL COMITÉ DE RECLAMOS	107
EL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO ..	108
2.3 ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN APLICABLES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SECTOR SALUD.....	110
MODELO DE PERFIL ÓPTIMO DE DESEMPEÑO.....	111
FORMULARIO SENRES – EVAL -01	111
FORMULARIO SENRES-EVAL-02.....	122
FORMULARIO SENRES – EVAL-03	125
NIVELES DE APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO.....	126



2.4	VACÍOS LEGALES EN LA EVALUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	126
2.5	ESTADÍSTICAS DE LAS CALIFICACIONES OBTENIDAS EN LA ETAPA DE EVALUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SECTOR SALUD EN LA PROVINCIA DE LOJA	133
2.6	DERECHO COMPARADO EN EVALUACIÓN A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE: COLOMBIA, PERÚ Y MÉXICO.....	136
	COLOMBIA	136
	PERÚ	147
	MÉXICO	160
CAPÍTULO III: INVESTIGACIÓN DE CAMPO		175
3.1	ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LAS ENCUESTAS.....	176
3.2	PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LAS ENTREVISTAS.....	194
3.3	VERIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS	199
	OBJETIVO GENERAL	199
	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	200
3.4	CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS	201
CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTA		205
4.1	CONCLUSIONES.....	206
4.2	RECOMENDACIONES	208
BIBLIOGRAFÍA		215



NORMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (CODIFICADA) ACORDE A LAS REFORMAS DE LA RESOLUCIÓN No. SENRES – 2008 - 000170

EL SECRETARIO NACIONAL TÉCNICO DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS Y REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

CONSIDERANDO:

- Que, el Art. 124 de la Constitución Política de la República, en su inciso segundo prescribe, que la ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos, regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación;
- Que, el Art. 60 de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público-LOSCCA, publicada en Registro Oficial No. 16, de 12 de mayo del 2005, determina que el Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos del Servicio Civil está conformado, entre otros, por el Subsistema de Evaluación del Desempeño;
- Que, la LOSCCA, en los artículos del 83 al 88 norma la evaluación del desempeño de los servidores públicos en función de los fines institucionales, para lo cual define objetivos, ámbito, periodicidad, variables y escala valorativa;
- Que, mediante Decreto Ejecutivo No. 2474, publicado en el Suplemento de Registro Oficial No. 505, de 17 de enero del 2005, fue expedido el Reglamento de la LOSCCA, instrumento legal que norma la evaluación del desempeño;
- Que, por el Art. 167 del Reglamento de la LOSCCA en la etapa del Subsistema de Selección de Personal denominada “período de prueba”, se efectuará la Evaluación del Desempeño;
- Que, es necesario dotar a las organizaciones públicas del marco normativo, metodológico y procedimental, sustentados en preceptos constitucionales, legales y nuevas técnicas y herramientas gerenciales, a fin de generar una cultura de medición y mejoramiento del desempeño de los servidores públicos, desde la perspectiva de las competencias, necesarias para el logro de los resultados asignados a los puestos de trabajo, e integrados a los productos y servicios que les corresponde generar a cada unidad o proceso interno de la organización;

Que, desde la fecha de publicación de la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño en el Registro Oficial, esto es el 27 de Marzo del 2008, los funcionarios y servidores, han aportado y emitido criterios que permiten optimizar su aplicación para futuras evaluaciones; y

En ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 54 literal c), 57 literal b), 84 de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público-LOSCCA, y artículo 187 de su Reglamento:

RESUELVE:

EMITIR LA NORMA TÉCNICA DEL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

CAPÍTULO I

DEL OBJETO, ÁMBITO, SUSTENTOS Y PRINCIPIOS DEL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Art. 1.- Objeto.- Esta norma técnica tiene por objeto establecer las políticas, normas, procedimientos e instrumentos de carácter técnico y operativo que permitan a las instituciones del Estado, medir y mejorar el desempeño organizacional desde la perspectiva institucional, de las unidades o procesos internos, de los ciudadanos y de las competencias del recurso humano en el ejercicio de las actividades y tareas del puesto.

Art. 2.- Ámbito de aplicación.- Comprende a las instituciones del Estado señaladas en los artículos 3 y 101 de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público – LOSCCA; y, en el artículo 1 de su Reglamento.

Art. 3.- Del Subsistema de Evaluación del Desempeño.- La evaluación del desempeño consiste en un mecanismo de rendición de cuentas programada y continua, basada en la comparación de los resultados alcanzados con los resultados esperados por la institución, por las unidades organizacionales o procesos internos y por sus funcionarios y servidores, considerando las responsabilidades de los puestos que ocupan.

Regula desde la perspectiva de los recursos humanos, calificación que será complementaria a los resultados alcanzados desde la dimensión de la institución,

de las unidades o procesos internos y/o el grado de satisfacción de los ciudadanos y/o de los usuarios de bienes o servicios públicos.

El fin de la evaluación del desempeño será que la institución, las unidades o procesos internos y sus funcionarios y servidores, tengan una visión consensuada y de conjunto que genere condiciones para aplicar eficientemente la estrategia institucional, tendiente a optimizar los servicios públicos que brindan los funcionarios y servidores; y volverlos más productivos, incrementando al mismo tiempo la satisfacción de los ciudadanos.

Art. 4.- Finalidad de la Evaluación del Desempeño.- La Evaluación del Desempeño se efectuará sobre la base de los siguientes objetivos:

- a) Fomentar la eficacia y eficiencia de los funcionarios y servidores en su puesto de trabajo, estimulando su desarrollo profesional y potenciando su contribución al logro de los objetivos y estrategias institucionales;
- b) Tomar los resultados de la evaluación del desempeño para establecer y apoyar, ascensos y promociones, traslados, traspasos, cambios administrativos, estímulos y menciones honoríficas, licencias para estudios, becas, cursos de capacitación y entrenamiento, cesación de funciones, destituciones, entre otros;
- c) Establecer el plan de capacitación y desarrollo de competencias de los funcionarios y servidores de la organización;
- d) Generar una cultura organizacional de rendición de cuentas que permita el desarrollo institucional, sustentado en la evaluación del rendimiento individual, con el propósito de equilibrar las competencias disponibles del funcionario o servidor con las exigibles del puesto de trabajo; y,
- e) Cohesionar el sistema de gestión de desarrollo institucional y de recursos humanos bajo el concepto de ciudadano usuario. El subsistema de evaluación del desempeño se transforma en mecanismo de retroalimentación para los demás subsistemas de administración de recursos humanos.

Art. 5.- Principios.- El Subsistema de Evaluación del Desempeño se basa en los siguientes principios:

- a) **Relevancia.-** Los resultados de la evaluación del desempeño serán considerados como datos relevantes y significativos para la definición de objetivos operativos y la identificación de indicadores que reflejen confiablemente los cambios producidos y el aporte de los funcionarios y servidores a la institución;

- b) **Equidad.-** Evaluar el rendimiento de los funcionarios y servidores sobre la base del manual de clasificación de puestos institucional en caso de que la institución disponga del mismo, de otra forma, estará orientado hacia el cumplimiento de objetivos, planes, programas o proyectos, para lo cual se debe interrelacionar los resultados esperados en cada unidad o proceso interno, procediendo con justicia, imparcialidad y objetividad;
- c) **Confiabilidad.-** Los resultados de la evaluación del desempeño deben reflejar la realidad de lo exigido para el desempeño del puesto, lo cumplido por el funcionario o servidor, en relación con los resultados esperados de sus procesos internos y de la institución;
- d) **Confidencialidad.-** Administrar adecuadamente la información resultante del proceso, de modo que llegue exclusivamente a quien esté autorizado a conocerla;
- e) **Consecuencia.-** El Subsistema derivará políticas que tendrán incidencia en la vida funcional de la institución, de los procesos internos y en el desarrollo de los funcionarios y servidores en su productividad; y,
- f) **Interdependencia.-** Los resultados de la medición desde la perspectiva del recurso humano es un elemento de dependencia recíproca con los resultados reflejados por la institución, el usuario externo y los procesos o unidades internas.

CAPÍTULO II

DE LOS ÓRGANOS RESPONSABLES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Art. 6.- De las responsabilidades.- El apropiado manejo y administración del Subsistema de Evaluación del Desempeño requiere de la asignación de responsabilidades que avalen los resultados esperados por cada institución y sus servidores.

La SENRES es el Organismo Rector del Subsistema de Evaluación del Desempeño y tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, reglamentos y la presente normativa que regula el Subsistema de Evaluación del Desempeño;
- b) Promover la aplicación del Subsistema de Evaluación del Desempeño de manera desconcentrada;

- c) Controlar y evaluar la correcta aplicación del Subsistema en las entidades públicas, como estrategia de retroalimentación para rectificación o mejoramiento;
- d) Proporcionar asesoría y asistencia técnica a las entidades y servidores públicos en esta materia;
- e) Absolver consultas respecto de la aplicación de esta Norma; y,
- f) Proveer el programa informático de la evaluación del desempeño a las Unidades de Administración de Recursos Humanos institucionales (UARHs).

Son responsables de la aplicación del Subsistema de Evaluación de Desempeño:

- a) La autoridad nominadora institucional; o el funcionario o servidor legalmente delegado;
- b) El jefe inmediato;
- c) El Comité de Reclamos de Evaluación; y,
- d) La Unidad de Administración de Recursos Humanos, UARHs.

Art. 7.- De las máximas autoridades institucionales.- Le corresponde a la máxima autoridad institucional:

- a) Aprobar y disponer la aplicación del cronograma y del plan de evaluación del desempeño elaborado por la UARHs;
- b) Conformar el Comité de Reclamos de Evaluación, y establecer las responsabilidades específicas relacionadas con la aplicación del Subsistema;
- c) Presidir el Comité, cuyas atribuciones puede delegar; y,
- d) Aprobar y disponer la implementación del cronograma y del plan de capacitación y desarrollo de competencias formulado por la UARHs, para atender las necesidades detectadas mediante el proceso de evaluación del desempeño de los funcionarios y servidores.

Art. 8.- Jefe inmediato.- Le compete lo siguiente:

- a) Ejecutar las políticas, normas y procedimientos de evaluación del desempeño;

- b) Establecer el nivel óptimo del perfil de desempeño (efectividad), en coordinación con la UARHs institucional, el que deberá estar alineado a los objetivos estratégicos de la institución y productos y servicios de cada unidad o proceso interno; incluido el de los servidores que se encuentran en período de prueba;
- c) Evaluar el desempeño del personal a su cargo de acuerdo al plan y cronograma elaborado por la UARHs institucional;
- d) Tomar decisiones y acciones de retroalimentación continua de los niveles de desempeño obtenidos por los funcionarios y servidores con relación a los niveles esperados;
- e) Dar a conocer al personal e implementar los cambios necesarios para el mejoramiento de los niveles de rendimiento de sus funcionarios y servidores, como efecto de los resultados obtenidos a través de la evaluación del desempeño; y,
- f) Evaluar el período de prueba en casos de ingresos por concursos de oposición y merecimientos.

Art. 9.- Del Comité de Reclamos de Evaluación del Desempeño.- Es el órgano competente para conocer y resolver los reclamos presentados por los servidores en la aplicación del proceso de evaluación del desempeño. Se establecerá la cantidad de comités que sean necesarios de acuerdo con la organización institucional y estará integrado por:

- a) La máxima autoridad institucional o su delegado con voz y voto dirimente, quien lo presidirá;
- b) El responsable de la UARHs institucional o su delegado, quien actuará como secretario con voz y un solo voto; y,
- c) El Jefe inmediato superior con voz y sin voto.

Art. 10.- Atribuciones del Comité de Reclamos y Evaluación del desempeño.- El Comité, ejercerá las siguientes facultades:

- a) Conocer y resolver los reclamos presentados por los servidores en el término de quince días a partir del día siguiente de recibido el informe de apelación por parte de la UARHs institucional; y, resolver los reclamos que presenten servidores que han ingresado por concurso de méritos y oposición; y que sean sujetos del período de prueba; y,
- b) Elaborar y suscribir el acta resolutoria de la reclamación y notificar al servidor, a la UARHs, a los evaluadores y a la máxima autoridad.

Art. 11.- De la Unidad de Administración de Recursos Humanos.- La UARHs es la unidad responsable del proceso de evaluación del desempeño y tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Dar a conocer a todo el personal que labora en la institución esta norma de evaluación del desempeño.
- b) Elaborar el plan y cronograma de evaluación del desempeño para conocimiento y aprobación de la máxima autoridad;
- c) Evaluar a los servidores públicos a través de los jefes inmediatos;
- d) Elaborar el acta de integración del Comité de Reclamos de Evaluación;
- e) Recibir, procesar la información y notificar, en el término de cinco días al Comité de Reclamos de Evaluación, la presentación de los correspondientes reclamos;
- f) Convocar y asesorar al Comité de Reclamos de Evaluación;
- g) Consolidar la información de los resultados de la evaluación en períodos trimestrales o semestrales, según el requerimiento de los planes institucionales;
- h) Establecer la nómina de evaluadores y evaluados, en coordinación con el responsable de cada unidad o proceso interno;
- i) Asesorar y capacitar a los evaluadores acerca de los objetivos, procedimientos e instrumentos de aplicación del Subsistema;
- j) Coordinar la ejecución del proceso de evaluación del desempeño y todas sus fases de aplicación;
- k) Procesar y analizar las calificaciones de las evaluaciones y presentar sus resultados a la autoridad nominadora de la Institución;
- l) Elaborar los registros correspondientes para los archivos de personal y comunicar sus resultados a los funcionarios y servidores evaluados;
- m) Elaborar el plan y desarrollo de competencias de funcionarios y servidores de la institución, en coordinación con las unidades o procesos internos. Dicho plan de acción debe responder a las necesidades detectadas a través del proceso de evaluación, desde las perspectivas de los recursos humanos en el desempeño de los puestos de trabajo;

- n) Aplicar las acciones correspondientes en el caso de servidores con evaluaciones deficientes e inaceptables, de acuerdo a lo establecido en esta norma;
- o) Mantener actualizada la base de datos de las evaluaciones y sus resultados;
- p) Enviar la información de los resultados de la evaluación del desempeño a la SENRES de todos aquellos servidores que hayan obtenido la calificación de deficiente e inaceptable y de por lo menos los cinco servidores mejor calificados, a través de la página Web de la SENRES en el enlace "Evaluación del Desempeño"; y,
- q) Procesar la información de la evaluación remitida por el jefe inmediato con respecto a los resultados de la evaluación del período de prueba.

CAPÍTULO III

DEL PROCEDIMIENTO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Art. 12.- Aspectos previos.- Corresponde a cada institución del Estado definir la planificación estratégica, planes operativos y sistemas de gestión, base sobre la cual la institución podrá definir sus objetivos operativos, catálogo de productos y servicios, procesos y procedimientos. Información que sustentará las descripciones y perfiles de exigencias de los puestos de trabajo (Manual de descripción, valoración y clasificación de puestos institucional, en caso de que la institución disponga del mismo, de otra forma, estará orientado hacia el cumplimiento de objetivos, planes, programas o proyectos).

Art. 13.- Del procedimiento.- Le corresponde a la UARHs institucional observar las siguientes fases para la aplicación del subsistema de evaluación del desempeño:

1. Definición de indicadores de evaluación del desempeño;
2. Difusión del programa de evaluación;
3. Entrenamiento a evaluadores;
4. Ejecución del proceso de evaluación;
5. Análisis de resultados de la evaluación; y,
6. Retroalimentación y seguimiento.

Art. 14.- Definición de indicadores e instrumentos de evaluación del desempeño.- Los jefes inmediatos, con el apoyo de las UAHRS y la Unidad de Planificación de ser el caso, definirán la metodología para identificar los indicadores de desempeño de puestos (actividades esenciales del puesto, procesos, objetivos, planes, programas, proyectos, cuadro de mando integral,

etc.) para ello se utilizará el Formulario SENRES-EVAL-01, (integrado en el programa informático), este perfil constituye el indicador general que servirá para la evaluación del desempeño de los funcionarios y servidores.

El instrumento SENRES – EVAL-01, contiene:

- **Indicadores de gestión del puesto.-** Constituyen parámetros de medición que permiten evaluar la efectividad, oportunidad y calidad en el cumplimiento de las actividades esenciales planificadas, procesos, objetivos, planes, programas y proyectos.

Se definirán indicadores y metas (relacionadas con la construcción de productos, servicios o proyectos), a fin de cuantificar el nivel de cumplimiento de los compromisos sean estos a corto, mediano o largo plazo. Estos campos los tiene que determinar cada Institución acorde a la naturaleza de su gestión en el Formulario SENRES-EVAL-01. Además, el formulario cuenta con un campo predeterminado, que contempla que si los funcionarios o servidores a más de cumplir con la totalidad de las metas y objetivos asignados para el período que se va a evaluar, se adelantan y cumplen en lo que sea factible, con metas y objetivos previstos para el siguiente período de evaluación, se le acreditará un solo puntaje adicional.

- **Los conocimientos.-** Este factor mide el nivel de aplicación de los conocimientos en la ejecución de las actividades esenciales, procesos, objetivos, planes, programas y proyectos. Estos campos no son predeterminados en el Formulario SENRES-EVAL-01, los tiene que determinar cada Institución acorde a la naturaleza de su gestión.
- **Competencias técnicas del puesto.-** Es el nivel de aplicación de las destrezas a través de los comportamientos laborales en la ejecución de las actividades esenciales del puesto, procesos, objetivos, planes, programas y proyectos en los procesos institucionales, medidas a través de su relevancia (3 alta, 2 media, 1 baja), y el nivel de desarrollo. El Formulario SENRES-EVAL-01 cuenta con campos determinados y permite que las Instituciones incluyan otros acorde a la naturaleza de su gestión.
- **Competencias universales.-** Es la aplicación de destrezas a través de comportamientos laborales observables, mismas que son iguales para todos los niveles sin excepción de jerarquía y se alinean a valores y principios de la cultura organizacional, medidos a través de su relevancia (3 alta, 2 media, 1 baja) y la frecuencia de aplicación. Estos campos son predeterminados en el Formulario SENRES-EVAL-01.
- **Trabajo en Equipo, Iniciativa y Liderazgo.-** El trabajo en equipo es el interés que tiene el servidor para gestionar y cooperar de manera coordinada con los demás miembros del equipo, unidad, o institución para

incrementar los niveles de eficacia, eficiencia de las tareas encomendadas y generar nuevos conocimientos y aprendizajes compartidos.

La iniciativa es la predisposición para gestionar proactivamente ideas obtenidas de la realidad del entorno que a la vez impulsan la auto motivación hacia el logro de objetivos.

El liderazgo es la actitud, aptitud, potencial, habilidad comunicacional, capacidad organizativa, eficiencia administrativa y responsabilidad que tiene un servidor. El propósito del líder es desarrollar los talentos y motivar a su equipo de trabajo para generar comunicación, confianza y compromiso a través del ejemplo y servicio para el logro de objetivos comunes.

Art. 15.- Difusión del programa de evaluación.- La UARHs deberá informar de los objetivos, políticas, procedimientos, instrumentos y beneficios del programa de evaluación del desempeño, comenzando por los directivos y mandos medios y llegando a todos los niveles de la institución, a fin de lograr el involucramiento y participación de todos los miembros de la organización.

Art. 16.- Entrenamiento a evaluados y evaluadores.- La UARHs institucional entrenará y prestará asistencia técnica a directivos, coordinadores, supervisores de equipos y servidores, en lo referente a la aplicación del proceso de evaluación del desempeño, comprometiendo al nivel directivo a superar y eliminar obstáculos que se presentaren en su ejecución.

Art. 17.- Ejecución del proceso de evaluación.- Los jefes inmediatos previo al proceso de evaluación del desempeño, generarán mediante entrevista con el evaluado, el espacio de participación que permita determinar correctamente las actividades esenciales, procesos, objetivos, planes, programas y proyectos con sus respectivos indicadores y metas, los conocimientos, la relevancia de las destrezas de las competencias del puesto y universales, y la relevancia del trabajo en equipo en el Formulario SENRES – EVAL-01, los mismos que deberán estar alineados a los objetivos estratégicos institucionales.

La valoración de las calificaciones es determinada por factores que tendrán diferentes ponderaciones, que totalizarán la evaluación en un 100%, pudiendo alcanzar máximo el 104%, al haber cumplido y adelantado, el funcionario o servidor, con otro u otros objetivos y metas correspondientes al siguiente período de evaluación. Al final del período de evaluación le corresponde al responsable de la unidad o proceso interno (Jefe inmediato) aplicar el formulario SENRES-EVAL-01 con los siguientes factores:

1. **Evaluación del desempeño de los funcionarios y servidores en base a indicadores de gestión del puesto (60%).-** El evaluador registra los valores numéricos de cumplimiento que merece el evaluado en la columna de “cumplidos”, correspondiente a las actividades, indicadores y metas

asignadas a cada puesto de trabajo. Todos los resultados tienen que ser transformados a porcentajes en la columna de “% de Cumplimiento” (Si se utiliza el programa informático que se encuentra en la página web: www.senres.gov.ec los resultados se convierten en porcentaje automáticamente).

Los porcentajes obtenidos se determinan en la columna “Nivel de Cumplimiento” de la siguiente manera:

- ◆ 5 cumple entre el 90,5% y el 100% de la meta
- ◆ 4 cumple entre el 80,5% y el 90,4% de la meta
- ◆ 3 cumple entre el 70,5% y el 80,4% de la meta
- ◆ 2 cumple entre el 60,5% al 70,4% de la meta
- ◆ 1 cumple igual o menos del 60,4% de la meta

El funcionario o servidor que, a más de cumplir con el total de metas y objetivos asignados al período a ser evaluado, cumple y se adelanta con otro u otros correspondientes al siguiente período de evaluación, obtendrá un único puntaje del 4% adicional al “Nivel de Cumplimiento”. Este campo está predeterminado en el formulario.

2. **Evaluación de los conocimientos que emplea el funcionario o servidor en el desempeño del puesto (8%).**- El evaluador registra los parámetros del nivel de conocimientos que el evaluado aplicó para cumplimiento de las actividades esenciales del puesto, procesos, objetivos, planes, programas y proyectos. Los conocimientos son el conjunto de información que se adquiere vía educación formal, capacitación, experiencia laboral y la destreza en el análisis de la información.

Los resultados obtenidos se determinan en la columna “Nivel de Conocimiento” de la siguiente manera:

- ◆ 5 Sobresaliente
- ◆ 4 Muy bueno
- ◆ 3 Bueno
- ◆ 2 Regular
- ◆ 1 Insuficiente

3. **Evaluación de competencias técnicas del puesto (8%).**- El evaluador registra el nivel de desarrollo de las destrezas del evaluado.

Las destrezas de las competencias técnicas del puesto exigen al funcionario o servidor un desempeño óptimo para la ejecución de las actividades esenciales del puesto, procesos, objetivos, planes, programas y proyectos, mismas que se podrán obtener tanto del Manual de Clasificación

de Puestos Institucional como del Manual Genérico de Puestos del Sector Público si es el caso.

Las competencias requeridas para el puesto se derivarán de cada actividad esencial del puesto, procesos, objetivos, planes, programas y proyectos, las que podrán ser identificadas o complementadas del catálogo de competencias técnicas (incluido en el Índice Ocupacional Genérico del Sector Público).

Los resultados obtenidos se determinan en la columna “Nivel de Desarrollo” de la siguiente manera:

- ◆ 5 Altamente desarrollada
- ◆ 4 Desarrollada
- ◆ 3 Medianamente desarrollada
- ◆ 2 Poco desarrollada
- ◆ 1 No desarrollada

4. **Evaluación de competencias universales (8%).**- El evaluador registra la frecuencia de aplicación de las destrezas del evaluado en el cumplimiento de las actividades esenciales del puesto, mismas que contribuyen a consolidar el entorno de la organización. Es el potencial de un individuo para ejecutar acciones comunes a todos los puestos y adecuarse a los principios, valores y normas internas.

Los resultados obtenidos se determinan en la columna “Frecuencia de Aplicación” de la siguiente manera:

- ◆ 5 Siempre
- ◆ 4 Frecuentemente
- ◆ 3 Alguna vez
- ◆ 2 Rara vez
- ◆ 1 Nunca

5. **Evaluación del trabajo en equipo, iniciativa y liderazgo (16%).**- El evaluador registra la frecuencia de aplicación del trabajo en equipo, iniciativa y liderazgo del evaluado en el cumplimiento de las actividades esenciales del puesto, procesos, objetivos, planes, programas y proyectos, mismas que contribuyen a realizar labores en equipo y a compartir los conocimientos entre los miembros de la organización.

El trabajo en equipo e iniciativa son comportamientos conductuales observables en las labores, y son considerados en la evaluación de todos los puestos de la organización sin excepción.

Respecto del comportamiento observable de liderazgo, se lo considerará exclusivamente en la evaluación de desempeño de quienes tengan servidores subordinados bajo su responsabilidad de gestión (solo a estos puestos se los considerará para utilizar el campo de liderazgo determinado en el Formulario SENRES-EVAL-01).

Si se utilizan los tres campos: trabajo en equipo, iniciativa y liderazgo, estos tienen una valoración de 5,33% cada uno.

Si se utilizan solo los dos campos: trabajo en equipo e iniciativa, estos tienen una valoración de 8% cada uno.

Los resultados obtenidos se determinan en la columna "Frecuencia de Aplicación" de la siguiente manera:

- ◆ 5 Siempre
- ◆ 4 Frecuentemente
- ◆ 3 Alguna vez
- ◆ 2 Rara vez
- ◆ 1 Nunca

Art. 18.- Evaluación por parte del funcionario, servidor o ciudadano.- Los servidores públicos acorde a lo que establece la LOSCCA en sus artículos 24 literal g) y 26 literal c) se sujetarán a los deberes y prohibiciones siguientes:

Art. 24 literal (g)

Observar en forma permanente, en sus relaciones con el público motivadas por el ejercicio del puesto, toda la consideración y cortesía debidas; y,

Art. 26 literal (c)

Retardar o negar injustificadamente el oportuno despacho de los asuntos, o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las funciones de su puesto;

El funcionario, servidor o ciudadano podrá expresarse a través de buzones de sugerencias que deberán ser instalados por las instituciones o por la SENRES y a través de la línea 1800 - SENRES y 1800 – AMABLE. Estas normas se aplicarán también como elemento para la evaluación de las relaciones interpersonales entre los funcionarios y servidores de la misma o distinta institución.

Por cada queja contra un servidor público se reducirá un 4% de su calificación total. Se considerará sólo una queja (la de mayor incidencia), por parte de una misma persona, siempre que los hechos sobre los cuales se sustenta, sean verificados por la UARHs institucional, que la recibirá a través del formulario SENRES-EVAL-02 y que la UARHs lo hará constar en el formulario SENRES-EVAL-01.

El porcentaje máximo de incidencia en el resultado total del servidor en un mismo período de evaluación será del 24% cuando provenga de varios ciudadanos (4% c/u), para lo cual se considerará la sumatoria de las quejas presentadas a través del formulario SENRES-EVAL-02.

Este formulario es válido para la evaluación del desempeño los doce meses del año. Tendrá incidencia en la evaluación del servidor sólo en caso de ser llenado cumpliendo con todos sus requisitos, caso contrario este formulario servirá únicamente para aplicar los correctivos necesarios sin incidir en la respectiva evaluación del funcionario o servidor.

Art. 19.- De la periodicidad.- La evaluación del desempeño, se la efectuará dos veces al año; cada período de evaluación tendrá una duración de cinco meses. Después de cada período de evaluación se tendrá hasta un mes para calificar a los evaluados, procesar la información, conformar los comités de reclamos de evaluación, retroalimentar los resultados con el evaluado y fijar las metas para el siguiente período de evaluación.

Art. 20.- Niveles de aplicación de la evaluación del desempeño.- La evaluación del desempeño, se aplicará en los siguientes niveles:

- a) **Evaluadores.-** El proceso de evaluación del desempeño, define como evaluador al Jefe inmediato superior.

En el caso de renuncia, remoción o ausencia permanente del Jefe inmediato o responsable de la unidad interna, a quien le corresponde evaluar, será la máxima autoridad la que podrá delegar al profesional de mayor grado de la unidad como evaluador.

En caso de que un servidor haya obtenido la calificación de deficiente, el jefe inmediato en conjunto con la máxima autoridad o su delegado realizará otra evaluación después de tres meses.

- b) **Evaluados.-** Serán evaluados todos los funcionarios y servidores del Servicio Civil, sin excepción alguna, previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

- b.1. El evaluado debe estar en ejercicio de sus funciones por el lapso mínimo de tres meses;
- b.2. En el caso de servidores de reciente ingreso, los resultados de la evaluación del período de prueba serán considerados como parte de la evaluación del desempeño;

- b.3. Los servidores que hayan laborado en dos o más unidades o procesos en la institución, dentro del período considerado para la evaluación, serán evaluados por los respectivos responsables de esas unidades y los resultados serán promediados, convirtiéndose así en la evaluación final;
- b.4. Los servidores que se encuentran en comisiones de servicios en otras instituciones, serán evaluados por la institución donde se realiza la comisión observando lo estipulado en el Art. 19 de esta norma. Se coordinará entre las UARH's institucionales para efectos de registro de resultados y del período evaluado;
- b.5. Los servidores que se encontraren en comisión por estudios regulares dentro o fuera del país serán evaluados por la institución a la que pertenecen en base a las calificaciones obtenidas en sus estudios;
- b.6. La máxima autoridad dispondrá a la UARHs que de a conocer los resultados de las evaluaciones a los funcionarios o servidores evaluados. El servidor que no se encontrare conforme con su evaluación, presentará el reclamo debidamente motivado ante la UARHs, dentro del término de tres días posteriores a la comunicación oficial de resultados de la evaluación, a fin de que sea presentado al Comité de Reclamos de Evaluación. Si no presenta comunicación alguna en el tiempo aquí determinado se entenderá como conforme con la evaluación.

La evaluación a la máxima autoridad, será la determinada en función del cumplimiento de metas y objetivos, establecidos por la respectiva autoridad nominadora en el esquema que ésta determine.

La evaluación a los asesores de las máximas autoridades, será la determinada en función del cumplimiento de metas y objetivos, establecidos por el jefe inmediato en el esquema que éste determine.

Los responsables de las unidades o procesos internos proporcionarán a la UARHs y al Comité de Reclamos de Evaluación, la información y los documentos necesarios relativos a los funcionarios o servidores evaluados que presentaren reclamos.

Art. 21.- Análisis de resultados de la evaluación.- Le corresponde a las UARHs procesar y analizar los resultados de las evaluaciones, elaborar el "Informe de Evaluación del Desempeño", en el formulario SENRES-EVAL-03 y entregar los resultados cualitativos y cuantitativos de la evaluación a la máxima autoridad.

Art. 22.- Escalas de calificación.- Las escalas de calificación para la evaluación de los resultados del desempeño serán cualitativas y cuantitativas.

Las calificaciones, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 85 de la LOSCCA son: excelente, muy bueno, satisfactorio, deficiente e inaceptable.

- ◆ **Excelente.-** Desempeño alto, calificación que es igual o superior al 90,5%.
- ◆ **Muy bueno.-** Desempeño mejor a lo esperado, calificación que está comprendida entre el 80,5% y 90,4%.
- ◆ **Satisfactorio.-** Desempeño esperado, calificación que está comprendida entre el 70,5% y 80,4%.
- ◆ **Deficiente.-** Desempeño bajo lo esperado, calificación que está comprendida entre el 60,5% y 70,4%.
- ◆ **Inaceptable.-** Desempeño muy bajo a lo esperado, calificación igual o inferior al 60,4%.

Art. 23.- Efectos de la evaluación del desempeño.- La evaluación del desempeño derivará en los siguientes efectos:

- a) El servidor que obtenga en la evaluación la calificación de excelente, muy bueno o satisfactorio será considerado en el plan de incentivos y tendrá preferencia para el desarrollo de carrera o promociones y potenciación de sus competencias;
- b) El funcionario o servidor que obtenga la calificación de deficiente será exigido para la adquisición y desarrollo de sus competencias, y volverá a ser evaluado en el plazo de tres meses; si obtiene nuevamente una calificación igual o inferior a deficiente, será automáticamente declarado Inaceptable;
- c) El servidor, que obtuviere la calificación de inaceptable, será destituido inmediatamente del puesto, salvo que el servidor hubiere presentado un reclamo a la UARHs, en cuyo caso sería destituido solo después de que el comité de evaluación ratifique la calificación de inaceptable; y,
- d) La UARHs institucional, en los casos establecidos en los literales b) y c) de esta Norma y, en consecuencia la destitución del servidor, deberá dar fiel cumplimiento a lo establecido en los Arts. 49, literal a) de la LOSCCA; y, del 78 al 88 de su Reglamento, respecto del Sumario Administrativo.

Art. 24.- Plan de incentivos.- El plan de incentivos contendrá: estímulos, reconocimientos honoríficos o sociales, licencias para estudios, becas, cursos de capacitación y entrenamiento en el país o el exterior y en general actividades motivacionales para los funcionarios o servidores que obtengan la calificación de excelente, mismos que cada institución pública debe establecer y difundir entre sus integrantes, a través de los reglamentos internos de administración de recursos humanos conforme a las Leyes y Reglamentos vigentes.

Art. 25.- Retroalimentación y seguimiento.- Las Instituciones del Sector Público realizarán la retroalimentación y seguimiento del informe de resultados de la evaluación del desempeño. Las UARHs y las unidades de planificación de ser el caso, en coordinación con los responsables de cada unidad o proceso interno, elaborarán el plan de capacitación y desarrollo de competencias de los funcionarios y servidores de la organización.

Igualmente, realizarán el monitoreo sobre la eficacia del cronograma y plan de evaluación del desempeño, a través del nivel de contribución al logro de los objetivos estratégicos institucionales y al desarrollo profesional de sus servidores.

CAPÍTULO IV

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- Plazo y contenido del reclamo.- El servidor podrá presentar su reclamo a la UARHs, en el término de tres días a partir de la notificación del resultado de la calificación; y contendrá: nombres y apellidos del evaluado y evaluador, denominación del puesto institucional que ocupa, unidad o proceso y lugar donde trabaja, y, determinación clara y precisa de los puntos en desacuerdo.

La UARHs, remitirá al Comité de Reclamos de Evaluación, en el término de cinco días, los reclamos recibidos con los correspondientes antecedentes de análisis y justificativos.

SEGUNDA.- Evaluación del período de prueba.- Los instrumentos técnicos de evaluación del desempeño se aplicarán a los servidores sujetos a período de prueba como efecto de los procesos selectivos acorde a lo que dispone el Art. 74 de la LOSCCA.

Los servidores que se encuentren en el período de prueba deberán ser sometidos a dos evaluaciones, una cada tres meses. Si el servidor obtuviere la calificación de deficiente o inaceptable, sea esta en la primera o segunda evaluación será separado inmediatamente de la institución y no podrá emitirse el nombramiento regular.

Si de las evaluaciones realizadas, el servidor obtuviere la calificación de excelente, muy bueno, o satisfactorio, concluido el sexto mes del período de prueba, se le emitirá el nombramiento regular correspondiente.

Una vez concedido el nombramiento regular al servidor éste será evaluado acorde al plan de evaluación general de la institución, razón por la cual estos servidores podrían ser evaluados más de dos veces en el período de un año.

TERCERA.- Desconcentración de funciones.- En las instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado en que legalmente se haya desconcentrado actividades o delegado competencias de la administración del Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos del Servicio Civil, los responsables se sujetarán a lo establecido en la presente Norma Técnica.

CUARTA.- Criterio de aplicación.- En los casos de duda que surgieren de la aplicación de la presente Norma Técnica, la SENRES absolverá las consultas que serán de aplicación obligatoria, conforme lo determina el artículo 57 literal d) de la LOSCCA.

QUINTA.- Responsabilidad.- El incumplimiento de esta norma por parte de las instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado, será comunicado inmediatamente por la SENRES a la autoridad nominadora y a la Contraloría General del Estado, para los fines establecidos en el artículo 128, disposición general décima segunda de la LOSCCA, y disposición general tercera y cuarta de su Reglamento.

SEXTA.- Asesoría y apoyo.- La SENRES proporcionará la asesoría, apoyo técnico y capacitación que sea requerida para la aplicación de la presente norma técnica.

SEPTIMA.- Para el caso de los establecimientos fiscales de nivel medio del país, la aplicación de la presente norma, estará bajo la responsabilidad de las autoridades señaladas en la Resolución No. SENRES- 2006 – 000126, publicada en Suplemento de Registro Oficial No. 350, de 6 de septiembre del 2006, con la cual se expide la Norma Técnica sobre la Administración de Recursos Humanos en los Establecimientos Fiscales de Nivel Medio del País.

OCTAVA.- Con el propósito de simplificar el procedimiento de evaluación del desempeño en las instituciones del Estado, las instituciones requerirán a la SENRES el programa informático que permitirá obtener los resultados de manera ágil y efectiva a través de la página web www.senres.gov.ec en el enlace “EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO”. En este enlace encontrará el formulario:

- a) SENRES-EVAL-01: documento a imprimir por la UARHs acorde al número de servidores que trabajan en la institución, a razón de un documento por cada servidor;

- b) SENRES-EVAL-02: documento que la UARHs, sin perjuicio de SENRES, se encargará de imprimir en papel químico (formulario de tres hojas). Las artes finales se podrán obtener de la página web www.senres.gov.ec; y,
- c) SENRES-EVAL-03: documento que la UARHs será la responsable de imprimir. El documento es para el uso de la UARHs y será puesto en conocimiento de la máxima autoridad una vez que éste haya sido llenado.

NOVENA.- Todo vehículo de las instituciones del Sector Público, debe portar en un lugar visible y legible, un adhesivo con fondo de color rojo y letras blancas, preferentemente ubicado en la parte posterior del vehículo y de tamaño 60 x 12 cm. El texto dirá : “INFORME COMO CONDUZCO AL (número telefónico) – UNIDAD (número de la unidad)”, con el fin de obtener información del desempeño del servidor que labore como conductor.

Para el efecto, toda UARHs institucional deberá:

- Diseñar el adhesivo;
- Definir, colocar y operativizar un número de teléfono para atención permanente por parte de la UARHs;
- Colocar el número de identificación del vehículo y demás características; y,
- Tomar las medidas pertinentes para el mejoramiento continuo y la capacitación de los conductores de ser el caso;

Se exceptúan los vehículos de uso del Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros, Secretarios, Viceministros, Subsecretarios Generales, la primera y segunda autoridad de cada institución.

DISPOSICION TRANSITORIA

PRIMERA.- La siguiente evaluación en el presente año, de ser el caso, culminará hasta el 31 de Diciembre del 2008; el período mínimo de evaluación para esta última será de tres meses excepcionalmente.

SEGUNDA.- En las instituciones donde no se cuente con el Manual de Clasificación de Puestos es igualmente obligatorio el cumplimiento de esta norma, para lo cual se basarán en los procesos, objetivos, planes, programas o proyectos propios de cada Institución.

TERCERA.- Las Instituciones que cuentan con instrumentos y formatos propios que facilitan la ejecución de la evaluación, podrán utilizarlos siempre que se registren todos los campos del formulario SENRES-EVAL-01 conforme a lo

establecido en el “procedimiento de la evaluación del desempeño” de la presente norma.

CUARTA.- A partir del año 2009 las evaluaciones se efectuarán en los períodos comprendidos desde Febrero a Junio y desde Agosto a Diciembre.

Artículo Final.- La presente resolución entrará en vigencia, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, a 11 de Septiembre del 2008.

Richard Espinosa Guzmán, B. A.
SECRETARIO NACIONAL TECNICO, SENRES