



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

ÁREA SOCIO HUMANÍSTICA

TITULACIÓN DE MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**La aplicación del Cuadro de Mando Integral o Balanced Scorecard
como Política del Ministerio de Relaciones Laborales**

TRABAJO DE FIN DE MAESTRIA

AUTOR: Recalde Bolaños, Gabriel Rodolfo

DIRECTORA: Encarnación Ordoñez, Sandra Jaqueline, Mg. Sc.

CENTRO UNIVERSITARIO QUITO

2014



Esta versión digital, ha sido acreditada bajo la licencia Creative Commons 4.0, CC BY-NY-SA: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual; la cual permite copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, mientras se reconozca la autoría original, no se utilice con fines comerciales y se permiten obras derivadas, siempre que mantenga la misma licencia al ser divulgada. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

2014

APROBACIÓN DE LA DIRECTORA DEL TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA

Mgs.

Sandra Jacqueline Encarnación Ordoñez

DOCENTE DE LA TITULACIÓN

De mi consideración:

El presente trabajo de fin de maestría, denominado: “La aplicación del Cuadro de Mando Integral o Balanced Scorecard como Política del Ministerio de Relaciones Laborales” realizado por Recalde Bolaños, Gabriel Rodolfo, ha sido orientado y revisado durante su ejecución por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, Noviembre 2014

f).....

DECLARATORIA DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

“Yo Recalde Bolaños Gabriel Rodolfo declaro ser autor del presente trabajo de fin de maestría: “La aplicación del Cuadro de Mando Integral o Balanced Scorecard como Política del Ministerio de Relaciones Laborales”, de la Titulación de Magister en Derecho Administrativo, siendo Sandra Jacqueline Encarnación Ordoñez directora del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales. Además certifico que las ideas, concepto, procedimiento y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición el 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 la propiedad intelectual de investigaciones, trabajo científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad.

f.

Autor: Recalde Bolaños Gabriel Rodolfo

Cédula: .1716561509

DEDICATORIA

A mi Dios y la Virgen de la Merced por el amor y su bendición permanente, al Jesús del Gran Poder me acompañó a cada instante en estos tres años, a mi madre y padre quienes me enseñaron el valor del trabajo y la constancia, a mi esposa que siempre me dio su amor y comprensión en los momentos más difíciles, a mi hijo por quien todo mi trabajo y esfuerzo tiene sentido, a Doña Luisita Donoso Valdivieso por su cariño, comprensión y respeto, fue una mujer que me pudo señalar el camino con su experiencia y sabiduría sabia lo mejor para mí.

AGRADECIMIENTO

Mi eterno agradecimiento a mi Directora Dra. Sandra Encarnación, una excelente profesional; pudo dirigir mi investigación con sabiduría y comprensión, muchas gracias por su dedicación y consejos sin los cuales esta investigación no habría salido a la luz. A todos mis profesores un agradecimientos muy especial por su talento en impartir sus conocimientos, a la Universidad Técnica Particular de Loja, que con su prestigio me brinda la oportunidad de un gran futuro profesional.

Finalmente quiero agradecer a mi esposa por su amor y cariño, sin ti mi amor no sería el hombre que soy ahora.

INDICE DE CONTENIDOS

CARATULA.....	i
CERTIFICACIÓN DE LA DIRECTORA.....	ii
DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS.....	iii
DEDICATORIA.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
INDICE DE CONTENIDOS.....	vi
RESUMEN	1
ABSTRACT.....	2
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPITULO I Régimen de Talento Humano en el Sector Público.....	5
1.1. Régimen del Talento Humano en el Sector Público.....	6
1.2. Del ingreso, ascenso y promoción al Sector Público.....	9
1.2.1. Cambios Administrativos por optimización del Talento Humano.....	16
1.2.2. Naturaleza Jurídica del Régimen del Talento Humano.....	20
1.2.3. Prohibiciones especiales que impiden el ingreso al Sector Público.....	22
1.2.4. Clases de Nombramientos.....	25
1.3. Principios que orientan a la Administración del Talento Humano en el Sector Público.....	29
2.1. Deberes y Derechos de los Servidores Públicos.....	32
CAPÍTULO II Administración del Talento Humano en el Sector Público.....	35
2.1. Administración del Talento Humano en el Sector Público.....	36
2.2. Organismos de Gestión.....	37
2.2.1. Competencias del Ministerio de Relaciones Laborales y Vice ministerio de Servicio Público.....	40
2.2.2. Competencias y atribuciones del Instituto Nacional de la Meritocracia...42	
2.2.3. Competencias y atribuciones de la Secretaria Nacional de la Administración Pública.....	44
2.2.4. Competencias de las Unidades de Administración del Talento Humano en el Sector Público.....	47

2.2.5. Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano.....	47
2.2.6. Subsistema de planificación del Talento Humano.....	48
2.2.7. Subsistema de clasificación de puestos del Servicio Público.....	50
2.2.8. Subsistema de reclutamiento y selección de personal.....	51
2.2.9. La Formación y la Capacitación.....	54
2.2.10. Subsistema de evaluación del desempeño.....	55

CAPÍTULO III Balanced Scorecard o Cuadro de Mando Integral para el

Sector Público.....	57
3.1. Qué es Balanced Scorecard o Cuadro de Mando Integral.....	58
3.2. El Balanced Scorecard como un sistema electrónico de medición y gestión en el Sector Público.....	62
3.3. Eficiencia y Eficacia en el Sector Público.....	69
3.4. Importancia del Capital Intelectual en el Sector Público.....	70
3.5. Retribución económica o social al servidor público por eficiencia.....	73
3.6. Aplicación del Balanced Scorecard en otros países como: Argentina, México, Colombia y Chile.....	80
3.7. Aplicación del Balanced Scorecard en los Hospitales del IESS.....	83
3.8. Aplicación del Balanced Scorecard en el SRI.....	84
3.9. Aplicación del Balanced Scorecard en el Ministerio de Relaciones Laborales.....	86
3.10. Resultados de encuestas y entrevistas.....	95
3.10.1 Resultados de encuestas.....	95
3.10.2 Resultados de entrevistas.....	104
3.10. Logro de los Objetivos y comprobación de la Hipótesis.....	108

CONCLUSIONES.....	114
RECOMENDACIONES.....	116
BIBLIOGRAFÍA.....	118
ANEXOS.....	121

RESUMEN

La Evaluación es una herramienta fundamental a fin de instaurar la cultura de la excelencia en el sector público, para lo cual la utilización de un Cuadro de Mando Integral o Balanced Scorecard en el Ministerio de Relaciones Laborales es crucial y necesidad fundamental para ofrecer un mejor servicio y atención al ciudadano, de ésta manera se hace práctico el ejercicio de los derechos y convierte a los principios constitucionales recursos jurídicos eficaces que pueden dar respuesta oportuna a las aspiraciones y necesidades de la sociedad.

El pilar fundamental del Derecho Administrativo es saber cuan eficiente y eficaz son las organizaciones y entidad estatales, con el propósito progresivo de satisfacer los derechos fundamentales de todos los seres humanos.

Palabras Claves: Cuadro de Mando Integral, Balanced Scorecard, derechos, ciudadano, eficiencia, eficacia, evaluación

ABSTRACT

The evaluation is an essential tool in order to create a culture of excellence in the public sector, for which the use of a Balanced Scorecard Balanced Scorecard or the Ministry of Labour Relations is crucial and fundamental need to provide better service and citizen, this way it becomes practical to the exercise of rights and constitutional principles becomes effective remedies that can give timely to the aspirations and needs of society response.

The cornerstone of administrative law is to know how efficient and effective are the organizations and state entity, in progressive order to meet the fundamental rights of all human beings.

Keywords: Balanced Scorecard, rights, citizen, efficiency, effectiveness,

INTRODUCCIÓN

En la presente investigación se realiza un análisis de la implementación y la evaluación de los parámetros y estándares de calidad de los servidores públicos que forman parte de la Función Pública y en su correcta alineación con los objetivos estratégicos de la institución y de los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, a fin de satisfacer a los ciudadanos con un servicio de calidad en cumplimiento de lo establecido en los principios constitucionales y los preceptos de la Ley Orgánica de Servicio Público.

El Cuadro de Mando Integral tiene perspectivas diferentes a las del sector privado, sin embargo la herramienta es perfectamente utilizable en el marco de la dinámica del sector público y en consonancia con normas emitidas para el efecto como es la de Gobierno por Resultados.

Los objetivos e indicadores que se desprenden de las normas emitidas para el efecto deben tener una oportunidad y eficacia en las cuales se puede destacar por ejemplo: brindar excelencia en el servicio al ciudadano, administración honesta y apegada a las normas de control interno y externo de los recursos financieros, lograr que los procesos tengan eficiencia y eficacia apoyados de los avances y bondades de la tecnología y incluir innovación y permanente formación y capacitación a sus los servidores públicos.

En el primer capítulo abordamos los elementos jurídicos del régimen de talento humano en el sector público, los cambios administrativos, la naturaleza jurídica del talento humano, prohibiciones especiales, clases de nombramientos y principios que orientan a la Administración Pública.

En el Segundo Capítulo se realiza un análisis de la Administración del Talento Humano, lo concerniente al Sistema Integrado de Desarrollo de Talento Humano, a los Subsistemas de Planificación del Talento Humano, Clasificación de Puestos en el Servicio Público, todo esto como parte del fortalecimiento que debe existir para la evaluación del desempeño del servidor público.

En el Capítulo III se desarrolla como tal la propuesta del Balanced Scorecard o Cuadro de Mando Integral como un sistema de evaluación como parte del mejoramiento institucional y alineamiento de los objetivos estratégicos institucionales y de los objetivos, indicadores y metas de los funcionarios de Nivel Jerárquico Superior y los servidores públicos.

También se incorpora el caso de aplicación en el Ministerio de Relaciones Laborales, realizado sobre la base de datos e investigación realizada en ésta Cartera de Estado. Todo esto incluye una relación con la retribución por eficiencia, el sistema de Remuneración Variable por eficiencia y los mecanismos de operativización y relación con el cumplimiento de los objetivos estratégicos, así como también el rol que tiene el Sistema de Compromisos Presidenciales para su adecuada implementación y criterios a tomar en consideración en los cambios que debe hacer el Ministerio de Relaciones Laborales

La investigación cobra valor cuando identifica al Sistema de Gobierno por Resultados el cual es desarrollado en el marco legal institucional del Estado a fin de construir una propuesta más avanzada que es el Cuadro de Mando Integral, sin dejar de lado lo realizado y evidenciando la gestión en procesos que viene realizando el Ministerio de Relaciones Laborales a fin de pasar de una administración concentrada a una administración ágil, moderna y que satisfaga las necesidades de la ciudadanía.

Las dificultades de la Administración Pública son varias, la investigación propone una reflexión sobre lo que sucede desde el ámbito administrativo en la Administración Pública y en especial en el Ministerio de Relaciones Laborales el cual debe realizar un cambio de sus estructuras a fin de generar procesos más ágiles y que ayuden a maximizar los derechos de los servidores públicos y de las trabajadoras y los trabajadores.

La metodología tomo como partida la posibilidad de incluir varios caminos para lograr la investigación entre ellos, el método sintético, el documental, el exegético jurídico y el sistemático jurídico. Todos ellos bajo una metodología que incluía la necesidad de investigar en revistas indexadas, científicas, tratadistas del derecho y de la administración pública. Adicionalmente el estudio de caso que permite involucrarse en una determinada Institución y utilizar su información para modelar las propuestas, conclusiones y recomendaciones necesarias.

CAPÍTULO PRIMERO

RÉGIMEN DEL TALENTO HUMANO EN EL SECTOR PÚBLICO

1.1. Régimen del Talento Humano en el Sector Público

El artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador publicada en el R.O. 449 del 20 de octubre del 2008, establece que “El Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia...”, por consiguiente está enfocado fundamentalmente en hacer que los derechos cumplan una función tética dentro de la estructura jurídica y que la abstracción de la norma posibilite que su implementación sea con los más altos estándares éticos y morales privilegiando la acción colectiva de todos frente a la individual pero respetándola en la interacción Estado – ciudadano.

También dice la Constitución que se organiza en forma de república y descentralizada. La república es una forma de organización en la que el pueblo es soberano y ejerce los derechos desde una perspectiva democrática, representativa y pretende ser participativa.

El Régimen del Talento Humano en el sector público ha sufrido cambios trascendentales y uno de sus más evidentes tentativas ha sido la Ley Orgánica de Servicio Público publicada en el segundo suplemento del R.O. 294, 6 de octubre de 2010. Entre sus consideraciones se encuentra el señalamiento de que las instituciones que integran el sector público y las personas que tienen la calidad de servidoras y servidores públicos cumplen una función de servicio a la colectividad.

Los servidores públicos son según el artículo 4 de la Ley Orgánica de Servicio Público todas las personas que en cualquier forma o título que realizan y ejercen un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Sin embargo para determinar cuál será el ámbito de la presente investigación es necesario ubicar a qué nos referimos con los que forma parte del Servicio Público, el cual comprende los siguientes organismos y entidades.

Organismos y Dependencias de las Funciones del Estado es decir Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y de Control Social, que se presenten como la posibilidad de trastocar la clásica división de poderes enfatizando en una posibilidad de participación ciudadana y de democracia directa; las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado donde encuentran los Gobiernos autónomos descentralizados y de esto abría que decir que su rol cumple un papel fundamental en el cambio de la matriz productiva y la correlación de fuerzas a nivel regional; los organismos y entidades creadas por la Constitución y la ley a fin de satisfacer los servicios necesarios para la ciudadanía, el rol protagónico en la economía y la sociedad del Estado ha sido fundamental.

Y las personas jurídicas creadas por los gobiernos autónomos descentralizados, que también deben proveer de servicios con calidad y eficiencia. El denominador común de éstos organismos y dependencias es el servicio y la calidad a los ciudadanos.

Actualmente el Estado ecuatoriano se encuentra empeñado en lograr que el servicio público logre la transparencia y continuidad en todas las instituciones del sector público mediante definiciones, alineamientos y actualizaciones de los planes estratégicos.

Uno de los avances más importantes en lo que respecta al Régimen del Talento Humano en el Sector Público es el reconocimiento de la aplicación del principio de unicidad frente al sector público y considerarlo uno solo que respete leyes que consagren los requisitos y procedimientos del ingreso de ciertos tipos de actividades y profesiones como puede ser los profesionales de la medicina, las enfermeras, los educadores y demás servidores que se deben considerar como especiales y que dichas normativas se deben acoplar a los principios propios del sector público desde una perspectiva de derechos y garantías reconocidas para la adecuada relación Estado- Servidores.

En la Constitución de la Política de la República del Ecuador publicada en el R.O 01 del 11 de agosto de 1998, establecía en su artículo 41 que “El Estado

formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de un organismo especializado que funcionará en la forma que determine la ley, incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público”.

Es interesante que la Constitución se refiera así a la formulación de la política pública de acceso al sector público, sin embargo la constitución no define qué es un servidor público y no establece un procedimiento para su adecuado interés sobre el régimen público para el ingreso, ascenso y promoción. En la Constitución de 1998 lo referente al servidor en el marco del sector público se circunscribe a establecer la responsabilidad que tienen dignatarios, autoridad, funcionarios y servidores públicos, pero no determina su ingreso al mundo del Estado y su formalidad taxativa que desde los principios del derecho administrativo son ejes prioritarios para garantizar la confianza y credibilidad de la Administración Pública.

El profesor Rafael Bielsa ya determina la definición de funcionario público y dice:

“Es el que, en virtud de designación especial y legal (sea por Decreto Ejecutivo, sea por elección) y de manera continua bajo formas y condiciones determinadas en una delimitada esfera de competencia, constituye o concurre a “constituir” y a “expresar o ejecutar” la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica o actividad social” (Bielsa, 1980, p.11)

Todos quienes quieren ser parte del Estado como actores protagónicos deberán entonces catalogarse como funcionarios públicos está suerte de no diferenciar al funcionario del servidor es vital para esquematizar el tipo de administración pública que queremos. En el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador publicada en el R.O. 449 del 20 de octubre 2008 establece que los principios que rigen la Administración Pública serán: *“eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”*.

Serán objeto de un profundo análisis si la perspectiva de la constitución es recogida por la actual Ley de Servicio Público Segundo Suplemento R.O. 294 del 6 de Octubre de 2010, su plena efectividad no solo responde a su condición normativa, sino que incluye la complejidad del aparato estatal ejecutivo al menos que es donde se dibuja el desarrollo jurídico actual, es decir en la perspectiva de evaluación y desempeño y sus indicadores para promover una cultura del talento independiente y calidad para el cumplimiento de objetivos y programas de alta prioridad para el estado.

1.2. Del Ingreso, ascenso y promoción al Sector Público

La búsqueda de la excelencia es vital para el éxito en una organización y para ello es necesario buscar que los empleados tengan la mejor salud y satisfacción dentro de sus actividades y que a la vez garantice la responsabilidad necesaria que este en coherencia con las funciones, una óptima recompensa con adecuada motivación y capacitación.

La cultura organizacional también es hoy parte de la estructura de la instituciones las cuales buscan en su implementación una identidad y administración eficiente de sus recursos y a la vez ganar en identidad y compromiso con las políticas que se diseña. Es necesario que se implemente la cultura de la excelencia, ya que necesario hacer una fuerte reflexión de lo público como elemento de fortalecimiento de la institucionalidad de todo el Estado.

La Constitución en su artículo 228 ya establece que el ingreso a la carrera administrativa requiere de concurso de méritos y oposición, lo cual ya consagra la Ley del Servicio Público, lo cual no cobija a los servidores de elección popular y a los de libre nombramiento y remoción.

La Ley Orgánica del Servicio Público, promulgada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre del 2010, en el artículo 2 establece que la carrera administrativa y el servicio público debe ser una herramienta para el desarrollo profesional y de esta manera lograr la, eficiencia, eficacia, calidad y productividad del Estado sustentado en la progresividad de los derechos y su adecuado ejercicio pleno.

En el Título V, Capítulo IV, regula el Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal, por medio del cual se evalúa competitivamente la idoneidad de las y los aspirantes que reúnan los requerimientos establecidos para ocupar un puesto en el servicio público, procedimiento que se efectúa mediante concursos de méritos y oposición.

La Ley Orgánica de Servicio Público regula el reclutamiento y la selección del personal en el cual se evalúa a los aspirantes en base a sus méritos y en un procedimiento que tiene que ser universal y democrático.

La actual Ley Orgánica del Servicio Público en su artículo 5, establece los mismos requisitos para ingresar al servicio público, los cuales estuvieron ya consagrados en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y estos son:

“a) Ser mayor de 18 años y estar en el pleno ejercicio de los derechos previstos por la Constitución de la República y la Ley para el desempeño de una función pública;

b) No encontrarse en interdicción civil, no ser el deudor al que se siga proceso de concurso de acreedores y no hallarse en de estado insolvencia fraudulenta declarada judicialmente;

c) No estar comprendido en alguna de las causales de prohibición para ejercer cargos públicos;

d) Cumplir con los requerimientos de preparación académica y demás competencias exigibles previstas en esta Ley y su Reglamento;

e) Haber sufragado, cuando se tiene obligación de hacerlo, salvo las causas de excusa previstas en la Ley;

f) No encontrarse en mora del pago de créditos establecidos a favor de entidades u organismos del sector público, a excepción de lo establecido en el Artículo 9 de la presente Ley;

g) Presentar la declaración patrimonial juramentada en la que se incluirá lo siguiente:

g.1.- Autorización para levantar el sigilo de sus cuentas bancarias;

g.2.- Declaración de no adeudar más de dos pensiones alimenticias; y,

g.3.- Declaración de no encontrarse incurso en nepotismo, inhabilidades o prohibiciones prevista en la Constitución de la República y el ordenamiento jurídico vigente.

h) Haber sido declarado triunfador en el concurso de méritos y oposición, salvo en los casos de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción; e,

i) Los demás requisitos señalados en la Constitución de la República y la Ley”.

El ingreso a un puesto público se realizará bajo los preceptos de justicia, transparencia y sin discriminación alguna. Respecto de la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad y de las comunidades, pueblos y nacionalidades, se aplicarán acciones afirmativas. El Ministerio de Relaciones Laborales implementará normas para facilitar su actividad laboral.

La calificación en los concursos de méritos y oposición debe hacerse con parámetros objetivos, y en ningún caso, las autoridades nominadoras podrán intervenir de manera directa, subjetiva o hacer uso de mecanismos discrecionales. Este tipo de irregularidades invalidarán los procesos de selección de personal”.

Las autoridades nominadoras no deben intervenir en forma directa en los concursos de méritos y oposición, su práctica obedece a una intervención que podría invalidar la selección de personal

El Subsistema de Selección de Personal en el Sector Público, Acuerdo Ministerial N° 42, publicado en el R.O-S N° 155 el 15 de junio del 2011; en su artículo 5 dice: *“El concurso de méritos y oposición para la selección de personal será ABIERTO y consistirá en el proceso por el cual se convoca a todas las personas mayores de dieciocho años, que se encuentren legalmente habilitadas para ejercer un puesto público conforme a la LOSEP y su Reglamento General, y que reúnan los requisitos establecidos para participar en los procesos de reclutamiento y selección a que haya lugar en las instituciones del Estado.”*

Esta norma también nos define lo que es el mérito al decirnos en el artículo 17: “Consiste en el análisis, verificación y medición de las competencias que ostentan las y los aspirantes, respecto a aquellas previstas en la respectiva convocatoria. Se efectúa a través de los siguientes procedimientos”:

- a) Verificación de postulaciones; y,
- b) Evaluación”.

La evaluación es fundamental para medir objetiva y técnicamente las competencias para cada persona que aspira ser servidor público, por medio de pruebas de conocimientos, pruebas psicométricas y entrevistas.

La ponderación total de este procedimiento será sobre cien (100) puntos, asignados de la siguiente manera:

- a) Pruebas de conocimientos y competencias técnicas: Representarán 45 puntos del total;
- b) Pruebas psicométricas: Representarán 20 puntos del total; y,
- c) Entrevistas: Representarán 35 puntos del total

“Montesquieu, partiendo de la hipótesis certera de que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él, concibió su famosa teoría de la separación de los poderes. Esta doctrina propone que el poder contenga al poder, lo que se lograría dividiendo el poder estatal y oponiendo las porciones respectivas para que se refrenen recíprocamente; ello a su vez se consigue distribuyendo las funciones estatales entre diferentes órganos, constituidos por personas físicas distintas”. (Gordillo, 2012, p. 1)

El tratadista Agustín Gordillo, nos induce a pensar sobre la importancia de la división de los poderes del estado y en su importancia el rol vital que cumplen los servidores públicos. En ocasiones se cree que el cuerpo estatal esta desconectado de la realidad política y los procedimientos de selección de sus integrantes es por eso que la Constitución de la República del Ecuador establece en su artículo 228 que el mecanismo adecuado para el ingreso al servicio público es el concurso de mérito y oposición, el control del poder del que habla Gordillo es un esquema que debe repetirse en todo el cuerpo normativo relacionado con la configuración del ingreso, ascenso y promoción.

Dice también la Constitución que la ley determinará la forma y fondo de dicho concurso de méritos y oposición. En el artículo 5 de la Ley Orgánica de Servicio Público prescribe requisitos para el ingreso: *“mayoría de edad, no encontrarse en interdicción civil, no estar comprendido en alguna de las causales de prohibición para ejercer cargos públicos, requerimientos de preparación académica, haber sufragado cuando corresponda, no estar en mora de pago de créditos a favor del sector público, y entre ellos haber sido declarado ganador de un concurso de méritos y oposición”*, pero con las excepciones de servidores públicos de elección popular lo cuales pasan por el escrutinio de la democracia representativa y los servidores de libre nombramiento y remoción.

“Aptitud es idoneidad, disposición, suficiencia. La capacidad y condición para empleo, cargo, puesto o destino”. (Cabanellas, 2009, p.45). El artículo 3 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público también señala que para ocupar un cargo público debe acreditar que no ha sido sancionado con destitución por haber sido sentenciado por delitos de cohecho, peculado, concusión, prevaricato, soborno, enriquecimiento ilícito y en general defraudación a los fondos públicos.

Una característica clave es saber que la aplicación de la Ley Orgánica de Servicio Público ha denotado la fragilidad de las instituciones para fortalecer la selección de personas que quieren formar parte del sector público; tomado en un sentido práctico su verdadera aplicación involucra elementos tan especiales que requieren de constante valoración.

Adicionalmente en el caso de las garantías para la igualdad de condiciones se refiere al acceso total y universal al estado se contempla el mandato constitucional de realizar una prelación para sectores históricamente excluidos como pueden ser los indígenas, afro ecuatoriano, integrantes de los grupos GLBT, mujeres, personas que tiene una discapacidad y cualquier otra razón que como parte de la diversidad y plurinacionalidad de nuestro país es

necesario efectivizar y crear los mecanismo necesarios para que al aplicar a un cargo público sus aspiraciones de mejoramiento y aporte a la sociedad se hagan realidad.

El Reglamento general del La Ley Orgánica de Servicio Público determina que la administración técnica del talento humano tendrá una orientación hacia la carrera del servicio público con el objetivo de promover, motivar y retener a los servidores públicos que tengan las competencias adecuadas para una determinada función y de ésta manera elevar el nivel de eficiencia del Servicio Público.

Una de las preocupaciones a nivel jurídico que salta desde ésta perspectiva es cuál es el ámbito de la Ley Orgánica de Servicio Público y como ya lo mencionamos uno de los avances en la Administración Pública con ésta norma fue la concentración y unicidad de lo que consideramos servicio público, respetando la normativa especial de actores e instituciones que por su naturaleza deberán tener una dinámica propia y establecida para que pueda prestar mejor sus servicios.

La ley establece que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y el personal de carrera judicial se regirán por sus propias disposiciones y solo de manera subsidiaria a la LOSEP. Además establecerá y regulará lo relacionado a remuneraciones y sus regímenes especiales como son la Función Legislativa, Magisterio, Servicio Exterior y los miembros activos de la Comisión de Tránsito del Guayas, el personal ocasional de la Función Legislativa, los docentes universitario y del magisterio en lo relacionado a ascensos, evaluaciones y promociones con sus propias reglas jurídicas especiales.

Se excluye de estos procedimientos al personal técnico docente y administrativo que si se regirá por la LOSEP y su reglamento, en el cual se puede incluir personal de apoyo técnico como contadores, financiero y auxiliar. También el personal administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y de la Comisión de Tránsito del Guayas.

También estarán comprendidas dentro del ámbito de la LOSEP las corporaciones, fundaciones, sociedades civiles o mercantiles con o sin fin de lucro y cuyo capital o patrimonio esté compuesto por más del cincuenta y uno por ciento de fondo públicos. El origen de la naturaleza de los fondos públicos puede y de hecho afecta la naturaleza de las entidades privada que al encargarse de fondos provenientes del estado ecuatoriano deben cumplir con exigencias ajenas a su naturaleza formal, a fin de precautelar el futuro de los fondos en el personal que va a trabajar en dichas instituciones.

“Finalmente, en cuanto a los órganos parecería que el Estado es una forma de organización política de la que no podemos separarnos. Todos los esfuerzos auto reguladores siempre han fracasado; parecería que el egoísmo, como parte del individualismo recalcitrante, es parte constitutiva de la mayoría de las personas”. (Ávila, 2012, p. 29)

En este sentido la gestión del Estado responde a una realidad diferente desde una óptica ideológica, el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2017 es claro al recuperar el rol protagónico en el ámbito social y económico, la pregunta es cuan valioso es que las acciones institucionales del estado invada la acción privada.

El ensayista Ramiro Ávila continúa aseverando como he señalado en su artículo:

“El estado, para garantizar los derechos sociales y la democracia constitucional, tiene que ser fuerte, tan fuerte para poder ser, al interno, un agente distribuidor de riqueza y generador de capacidades para que todas las personas y los pueblos puedan ejercer los derechos; al externo, tiene que ser tan fuerte para que pueda tener voz y pueda ser un interlocutor válido”. (Avila, 2012,p. 20)

Para terminar éste punto es necesario aclarar que la LOSEP tiene ámbito de validez para los Gobiernos autónomos descentralizados, en el caso de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación se tendrá previsto cumplir lo que

sean aplicable en el sentido de su personal respecto de ingreso, promoción y ascenso y finalmente en el caso de las empresas públicas, filiales, subsidiarias o unidades de negocio se tomará en consideración lo establecido en la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

La condición de servidor público se recibirá de las Unidades Administradoras de Talento Humano, UATH, son en este sentido una formalidad que refleja la garantía de su condición de servidor público, todo cuanto pueda dar certezas legales de la condición de una persona que ingresa a trabajar en el sector público es una garantía formal a fin de cumplir con la normativa pertinente.

En la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 229 inciso dos dice: “Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores”.

1.2.1. Cambios administrativos por optimización del Talento Humano

El Estado requiere necesariamente de una optimización de los recursos los cuales son escasos, actualmente es fundamental que el talento humano responda a las necesidades reales del Estado, mas cuando después del cambio constitucional ya se han creado las instituciones necesarias para concretar los nuevos planes y programas indispensables para asegurar el buen vivir.

Actualmente la Administración Pública enfrenta el reto de proyectar el crecimiento de las instituciones, sin desviar los recursos necesarios para cubrir las necesidades fundamentales para la sociedad.

“Las áreas que tiene el mayor potencial para mejorar la productividad son administrar el conocimiento, proporcionar servicios y apoyo a los clientes, mejorar las operaciones y los procesos de producción, desarrollar negocios y estrategias,

administrar las actividades de marketing y ventas, administrar los recursos humanos y la capacitación, así como otras áreas”. (Wehrich, Mark & Hanan, 2008, p.336)

Respecto de este enfoque podemos decir que para las instituciones es vital optimizar y sacar provecho de una manera integral al talento humano desde una perspectiva de productividad y de reconocimiento de sus derechos, en este caso del servidor público.

El cambio administrativo del Talento Humano en el Sector Público debe tomar en consideración el tránsito que ha tenido a lo largo de al menos en los últimos diez años las dificultades para alcanzar la verdadera optimización de los fondos públicos sin que por esto se sacrifique el cumplimiento de los derechos laborales de los servidores y la adecuada atención para los ciudadanos.

El artículo 51 de la LOSEP es la oportunidad legal de recuperar la competencia del Ministerio de Relaciones Laborales, es necesario también decir que parte de ésta optimización fue posible por la reestructuración del Ministerio de Trabajo y Empleo y la configuración política y jurídica sobre el trabajo en el marco público y su protagonismo en el ámbito del servicio y la transparencia para la administración de los gastos públicos.

Para generar el desarrollo y lograr la competitividad sistémica era necesario desmontar entonces una torre de babel que era bastión de las clientelas políticas e ideologías, pero la democracia exigía que la norma responda a la coherencia entre la estructura política y económica y las señales constitucionales como parte del pacto social el cual reorienta el servicio público hacia algunos principios básicos y necesarios.

“La evolución del Derecho Administrativo que se encarga del estudio de la organización de la administración pública y su funcionamiento; comprende entonces las normas, la jurisprudencia y la doctrina relativa a la actividad de los órganos que integran la administración” (Secaira, 2012, p.50). Este concepto se recoge en la LOSEP donde es patente en su artículo 1. A

continuación presentamos los Principios de la Administración a fin de alcanzar la calidad real del Estado frente a la inminente progresión de los derechos que deben ser atendidos obligatoriamente son:

“Calidad, Calidez, Competitividad, Continuidad y Descentralización, Desconcentración, Eficacia, Eficiencia, Equidad, Igualdad, Jerarquía, Lealtad, Oportunidad, Unicidad, Universalidad, Participación, Racionalidad, Responsabilidad, Solidaridad, Transparencia”

“Los principios es una norma ambigua, general y abstracta” (Avila, 2012, p. 1).

El servidor público debe ser riguroso en el cumplimiento de sus funciones, es quien tiene el papel de consolidar los derechos de los administrados y las prerrogativas del Estado.

La Constitución de la República establece en su artículo 11 numeral 3 que: “Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor. Administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte”

Dentro de estos principios, se debe acoger también a aquellos valores que proporcionan un mejor camino, como los que orientan y dan servicio al administrado, dignificando a la persona, haciendo que servidor público construya una visión colectiva para desarrollar mejor los intereses públicos, quien defina prioridades de atención al usuario, tolerancia sensibilidad y responsabilidad que le permita tomar conciencia del papel estatal que desempeña.

Se necesita un servidor público que actúe con idoneidad, ponderación, ecuanimidad, un profundo sentido de legalidad y más que todo sentido de servicio, que preste una labor eficiente al ciudadano directa o indirectamente que le facilite los procesos, trabajando bien para evitar tramites innecesarios,

caprichosos e inútiles que no contribuyen en nada al propósito del aparataje estatal que es el Buen Vivir.

También es importante destacar el artículo 51 de la LOSEP que dice en su literal b) que dice: El Ministerio de Relaciones Laborales tendrá las siguientes competencias: *“Proponer las políticas de Estado y de Gobierno, relacionadas con la administración de recursos humanos del sector público”*.

Hoy en día hablamos en el sector público también de Talento Humano dejando atrás la categoría de Recursos Humanos y su diferencia es sustancial pues el talento humano es integral y mira al servidor como pieza fundamental del desarrollo del Estado. En la Norma Técnica para el uso del Sistema Informático Integrado del Talento Humano y Remuneraciones SIITH publicada en el R.O. No. 8 del 5 de junio de 2013 dice en su artículo 2 que la presente norma tendrá un ámbito para *“todas las instituciones, entidades y organismos del Estado establecidos en el artículo 3 de la LOSEP”*, es decir que todo el Estado deberá tener un sistema que enfoque el Sistema de Talento Humano desde una mirada total e integral sin dejar de lado instituciones que por su importancia o norma especial pueda dejar de entenderse como parte del sector público.

En interesante como la LOSEP y la norma técnica citada tiene una contradicción referente al Talento Humano y Recursos Humanos. (Definición de talento humano y recursos humanos) Al concepto citado es necesario decir que el talento es siempre independiente, es decir que tiene características esenciales como:

- Proactiva:

- Trabaja por Objetivos:

- Responsable:

Los componentes de la Norma Técnica para el uso del Sistema Informático Integrado del Talento Humano y Remuneraciones SIIT son: Registro de Información, Estructura Institucional y fundamentalmente Administración de Personal lo cual es propio de la intención de la optimización del talento humano. Los recursos del estado son escasos pero eso no resta la responsabilidad de incluir como parte de sus competentes al subsistema de reclutamiento y selección del personal, subsistema de clasificación de puestos subsistema de Planificación de Talento Humano, Subsistema de Formación y Capacitación y Subsistema de Evaluación y Desempeño.

Estos subsistemas son las normativas que nos darán la base para determinar la importancia de la implementación del Balance Scorecard o cuadro de mando integral a fin de convertir al servicio público en un referente de cumplimiento planificado de objetivos y su coherente relación con la planificación económica y política y en estrecha vinculación con la progresividad de los derechos y garantías expresadas de manera abstracta en nuestra constitución.

1.2.2. Naturaleza Jurídica del Régimen del Talento Humano

Las atribuciones de las Unidades de Administración del Talento Humano se encuentran establecidas en el artículo 52 de la Ley Orgánica de Servicio Público entre las cuales se encuentran: “las de aplicar las normas técnicas emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales, sobre selección de personal, capacitación y desarrollo profesional con sustento en el Estatuto, Manual de Procesos de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos Genérico e Institucional”.

Es este sentido el Estatuto establece las competencias de las diferentes instancias del Ministerio de Relaciones Laborales desde la operatividad del modelo de gestión establecido por la Secretaria Nacional de la Administración Pública.

La Naturaleza Jurídica es una expresión esencial en las ciencias jurídicas, en el Derecho Administrativo tiene su origen en su misma configuración. Para García Enterría (2009): “El Derecho Administrativo es un sector o una rama

del Derecho Público, dirigido a la regulación de las singulares especies de sujetos que se agrupan bajo el nombre de Administraciones Públicas, sustrayendo a estos sujetos singulares del Derecho Común. Su objeto es, pues, la Administración Pública en todas sus manifestaciones” (p.45).

La LOSEP en su Título III establece el Régimen Interno de Administración del Talento Humano, en dicha norma establece deberes, derechos y prohibiciones, y podríamos citar algunos que tiene íntima relación con la temática de la investigación por ejemplo en el literal f) del artículo 22 dice: “Cumplir en forma permanente, en el ejercicio de sus funciones, con atención debida al público y asistirlo con la información oportuna y pertinente, garantizando el derecho de la población a servicios públicos de óptima calidad”

En la primera parte de éste artículo podemos ver su preocupación por la atención de calidad al ciudadano una preocupación desde la perspectiva de la responsabilidad constitucional y legal del servidor, pero que se desvanece por la falta de estabilidad de su contratación, la precarización de los contratos ocasionales o la falta de agilidad en los concursos de méritos y oposición son factores que inciden en la falta de cumplimiento de ésta disposición.

En la segunda parte del literal en cambio notamos una maximización de la calidad de los servicios, es claro que la administración pública hoy día es diferente hace diez años, pero la misma progresividad de los derechos consagrados en la Constitución pone en un grave predicamento su ejecución.

La integración del personal como la define Koontz, Weihrich & Cannice (2012), es una perspectiva amplia, “La función gerencial de la integración de personal (staffing) se define como cubrir y mantener cubiertas las posiciones en la estructura de la organización” (p. 206)

Factores externos que afectan la integración de personal:

- **Nivel de educación:** Un factor que es muy importante reformar, ya que la desvinculación de la educación Universitaria y educación secundaria no

ofrece garantías de excelencia y calidad. Incrementar la investigación científica en nuestros centros educativos para garantizar el buen vivir.

- **Actitudes prevalecientes en la sociedad:** La aptitud es importante, pero la actitud es esencial. Necesitamos crear un ser humano positivo, proactivo y con talento independiente. Promocionar el Talento Humano y conocimiento positivo.
- **Demasiadas leyes y reglamentos:** La simplificación y racionalización de los instrumentos jurídicos nos dará seguridad jurídica y certeza empresarial.
- **Condiciones económicas:** Entender que el crecimiento económico está sustentado en la disciplina fiscal y como eje fundamental el bienestar del ser humano con el mercado como instrumento fundamental
- **Oferta y demanda de administradores:** Generar condiciones en las medianas y pequeñas empresas, (que según la CEPAL general el 65% del empleo), para que los mejores administradores sean contratados y exista la democracia de oferta y demanda laboral.

1.2.3. Prohibiciones especiales que impiden e ingreso al Sector Público

El principio bajo el cual se rigen las prohibiciones de especiales de ingreso y desempeño para ejercer un puesto, función o dignidad en el sector público es la entendida como no haber realizado un perjuicio al estado y violentado el marco jurídico fin de beneficiarse y perjudicar a la sociedad. Los delitos contra la administración pública serían los que tiene una identificación como presupuestos de que el servidor público se beneficio en detrimento del beneficio que debió recibir la sociedad. El interés individual sobre el interés colectivo, una paradoja que requiere una determinación por parte del Estado a fin de evitar que ingresen a trabajar personas que tiene una condición que amenaza la integridad moral y evitar un perjuicio mayor.

En el artículo 10 de la Ley Orgánica de Servicio Público establece que: “las personas contra quienes se hubieren dictado sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de: peculado, cohecho, concusión o enriquecimiento ilícito; y, en general, quienes hayan sido sentenciadas por defraudaciones a las instituciones del Estado están prohibidos para el desempeño, bajo cualquier modalidad de un puesto, cargo, función o dignidad público” Los delitos referidos son contra la Administración Pública y eso va en contra a toda la sociedad lo cual implica una disminución de recursos para todos y una amenaza constata de reducción de calidad en el servicio al ciudadano.

Al considerar que es posible establecer condiciones especiales para ser parte del servicio público, pero es definitivo que se puede aseverar desde una perspectiva negativa puramente. Los principios del Derecho del Trabajo podrían dar luces adecuadas aunque son pesimistas las posturas jurídicas sobre la eficiencia de la LOSEP, pero en ese contexto la norma emerge, en su artículo 10 la LOSEP acerca de las prohibiciones especiales determina que no podrán ingresar quienes hubieren recibido las sentencias de los siguientes delitos: peculado, cohecho, concusión, o enriquecimiento ilícito.

La norma se enfrenta a la limitación Constitucional, es decir la consagración de la rehabilitación, para el sector privado es necesario la rehabilitación, pero para el sector público la reinserción es inadecuada no es una afirmación total pero si considerable en su manifestación técnica.

Incluye también a otros delitos como prohibición de ingreso al servicio al Estado, establecidos en la Ley Orgánica de Servicio Público como por ejemplo: “*delitos aduaneros, tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, lavado de activos acoso sexual, explotación sexual, trata de personas, tráfico ilícito o violación*. Es curioso que sus criterios, es decir el de los legisladores haya sido eliminar una condición moral extrema para cumplir una función dentro de la estructura oficial y orgánica en una sociedad.

Algunas reflexiones pueden ser luces para entender el espíritu de ésta disposición por ejemplo. “En su aspecto subjetivo el derecho administrativo es organizativo, se remite a la existencia misma del aparato administrativo. Por medio de este el derecho administrativo estructura los órganos públicos, crea entidades que deben servir las finalidades estatales” (Secaira, 2012, p. 55)

Adicionalmente también se hace referencia en la misma disposición que la presente prohibición se extiende a las personas que, directa e indirectamente hubiera recibido créditos vinculados.

“Una de las normativas responsables de la crisis bancaria de 1999 es, según el Gobierno Nacional, la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que fue emitida en el gobierno de Sixto Durán-Ballén y publicada en el Suplemento del Registro Oficial 439 del 12 de mayo de 1994. Esta norma, que reemplazó a la Ley General de Bancos, permitió el desarrollo de los créditos vinculados.” (Diario El Telégrafo. 8 de enero de 2014)

Las condiciones políticas son también determinantes hoy ésta ley se encuentra en una reforma total, con el nombre del Proyecto Código Monetario y Financiero. En esta tentativa es necesario restablecer el rol inicial del Estado en el marco de la planificación estratégica pública, y su naturaleza jurídica.

“Los créditos vinculados eran los préstamos que los bancos otorgaban a sus propios accionistas o administradores. Esta ley permitió a los banqueros incursionar en múltiples actividades y negocios, ampliar el número de créditos a sus propias empresas casi sin garantías. Al mismo tiempo se reducía la capacidad de control de la Superintendencia de Bancos”. (Diario El Telégrafo. 8 de enero de 2014)

1.2.4. Clases de Nombramientos

Los nombramientos son generados con el fin de regular el sistema laboral del sector público, es decir de categorizar a las personas que ingresan al servicio público.

Los puestos de trabajo en los órganos y entidades del sector público se dan en base a la estructura administrativa de la entidad u organismo, formando un complemento junto con los recursos materiales con el propósito de llevar a cabo los fines que se ha propuesto la administración, en pro de la satisfacción del interés general de la población.

El acto de nombramiento para el desempeño de un cargo público implica la manifestación de la voluntad estatal de otorgarle a una persona la calidad de servidor público. El nombramiento y por tanto la manifestación de la voluntad estatal referida deberá contenerse siempre en un Acto Administrativo que una vez promulgado y aceptado por el designado, implica el nacimiento de derechos y obligaciones mutuas.

Nicolás Granja Galindo (2012), manifiesta:

“El nombramiento de un servidor público en general, es un acto administrativo que da origen a derechos y obligaciones entre el Estado y dicho servidor o funcionario. El acto de nombramiento produce sus efectos completos, según la doctrina más exacta, desde el día en que se expidió” (p.16)

Gastón Jeze (2012), dice:

“El sistema de nombramiento tiene tres ventajas principales: a) permite asegurar, por la unidad de elección, la cohesión y la armonía dentro del personal encargado de un servicio público; b) puede procurar agentes disciplinados y buena capacidad técnica; c) permite concentrar en una persona la responsabilidad de las designaciones y, por

consiguiente, hace que la autoridad que tiene el poder de nombrar proceda escrupulosamente en lo que concierne a las designaciones” (p. 25)

El Art. 229 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”.

Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.

Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo.

La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia

En la Ley Orgánica del Servicio Público RO 294 del 6 de octubre del 2010, establece los siguientes nombramientos:

Art. 17.- Clases de Nombramiento.- Para el ejercicio de la función pública los nombramientos podrán ser:

a) Permanentes: Aquellos que se expiden para llenar vacantes mediante el sistema de selección previstos en esta Ley;

El que se otorga a la o el ganador del concurso de méritos y oposición, una vez que haya aprobado el período de prueba. (Art. 17 Reglamento LOSEP)

b) Provisionales, aquellos que se expiden para ocupar:

b.1) El puesto de un servidor que ha sido suspendido en sus funciones o destituido, hasta que se produzca el fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo u otra instancia competente para este efecto;

b.2) El puesto de una servidora o servidor que se hallare en goce de licencia sin remuneración. Este nombramiento no podrá exceder el tiempo determinado para la señalada licencia;

b.3) Para ocupar el puesto de la servidora o servidor que se encuentre en comisión de servicios sin remuneración o vacante. Este nombramiento no podrá exceder el tiempo determinado para la señalada comisión;

b.4) Quienes ocupen puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior; y,

b.5) De prueba, otorgado a la servidora o servidor que ingresa a la administración pública o a quien fuere ascendido durante el periodo de prueba. El servidor o servidora pública se encuentra sujeto a evaluación durante un periodo de tres meses, superado el cual, o, en caso de no haberse practicado, se otorgará el nombramiento definitivo; si no superare la prueba respectiva, cesará en el puesto. De igual manera se otorgará nombramiento provisional a quienes fueron ascendidos, los mismos que serán evaluados dentro de un periodo máximo de seis meses, mediante una evaluación técnica y objetiva de sus servicios y si se determinare luego de ésta que no califica para el desempeño del puesto se procederá al reintegro al puesto anterior con su remuneración anterior;

c) De libre nombramiento y remoción.- Los expedidos a favor de personas que van a ocupar puestos de dirección política, estratégica o administrativa en las instituciones del Estado; (art. 17 literal C Reglamento LOSEP)

d) De período fijo.- Aquellos cuyos titulares son nombrados para ejercer un puesto en el servicio público por un período determinado por mandato legal. (art. 17 literal d Reglamento LOSEP)

Los nombramientos y su respectiva clasificación ya se encontraba en la Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio del Público del Servicio Civil emitida por el extinto SENRES el cual en su artículo 6, establece: roles, atribuciones y responsabilidades de los puestos de trabajo, los clasifica en no profesionales, profesionales y directivos.

En el artículo 17 de la LOSEP a su vez podemos ver los cambios profundos, la unificación de la clasificación de nombramientos. De ésta forma establece al menos los siguientes: Permanentes, Provisionales, de libre nombramiento y remoción y de período fijo. El avance en términos de vigencia real de los derechos es desde una perspectiva nueva de estabilidad laboral en el sector público.

El Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público en su artículo 16, establece que el nombramiento es un acto unilateral, unidireccional de la Administración Pública a fin de que mediante un decreto, resolución o acción de personal se faculte a una persona la calidad de servidor público y su ejercicio correspondiente en el marco de sus atribuciones y facultades legales.

El Nombramiento permanente es aquel que se lo otorga a un ganador de un concurso de méritos y oposición, pretende desde esa perspectiva dar estabilidad al servidor público y que se ejerzan sus derechos a fin de proporcionar a la institucionalidad pública una calidad en el servicio y valoración de su trabajo en la posibilidad de proponer cambios y proyectos, sin que por ello pueda existir una desvinculación laboral con el Estado.

1.3. Principios que orientan a la Administración del Talento Humano en el Sector Público

En el acuerdo ministerial No. 94 MRL- 2012 publicada en el R.O. Suplemento 726 del 18 de junio del 2012 relacionado a la perspectiva de saber si la aplicación de un cuadro de mando integral es beneficioso para el estado emergen dos principios fundamentales la productividad y del rendimiento en el desempeño del puesto. Los servidores no son precisamente un engranaje más para la eficiencia del sector público; la calidad es fruto de los procesos inevitables.

El impulso de premiar la evaluación es una suerte de doble efecto, una justamente la posibilidad de fuerzas de cambio en el sector público y dinamización por medio de indicadores confiables desde instrumentos técnicos con enfoques de devaluación de la estabilidad remunerativa.

Productividad uno de los principios refrescantes para el sector público, una preocupación patente del siglo XX y XXI; hasta Japón siendo un referente de excelencia en ámbitos de producción redefine constantemente su definición y alcance.

La medición de la productividad de los trabajadores intelectuales es uno de los puntos centrales que no solo afecta al ámbito de la evaluación del desempeño del servidor o el funcionario, sino de los órganos y su estructura y configuración.

“Koontz, Weihrich & Cannice (2012) dicen:”La productividad es el índice de entradas y salidas dentro de un periodo con la debida consideración por la calidad. Esta definición puede aplicarse a la productividad de organizaciones, administradores, personal de soporte y otros trabajadores”. (p. 585)

La distinción dentro del sector público como pudimos ver en la normativa marca el diseño metodológico para la implementación del Gobierno por Resultados y herramientas encaminadas a reunir indicadores que desde la mirada estratégica del Estado esto pueda concretarse desde objetivos y lineamientos específicos y previamente estudiados.

El Plan Nacional de Desarrollo establece una ruta específica sobre este aspecto.

El sistema de Calidad de Vida laboral debe tomar en consideración cómo hacer efectivo el enriquecimiento del puesto. Koontz, Weihrich, Cannice (2012) "...las organizaciones necesitan una mejor comprensión de lo que las personas quieren". (p, 433)

Cuando una persona busca trabajo la empresa olvida que existen anhelos y sueños que desena ser alcanzados por sus colaboradores, sin embargo identificarlos requiere de una dirección basada en la promoción de talentos independientes y actitudes propositivas.

La motivación es un sistema de recompensa al trabajo realizado que incluye el beneficio económico, pero que se fundamenta en la satisfacción personal y espiritual.

Senge P, Granica. (2009) dice: "Crear, innovar y desarrollar información, basándose en métodos y conocimientos para construir organizaciones inteligentes. El objetivo es potenciar el desarrollo de las personas e instituciones". (p, 3)

Una de los principios más interesantes es justamente la potencialidad de la institucionalidad y la necesidad de proteger a las organizaciones; que no implica abandonar el aspecto relacionado con el servidor público y su proyección.

La norma constitucional en su artículo 229 remarca: “La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia”.

En lo relacionado con la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia es definitivo que la competitividad hace necesario que se reconozcan el compromiso individual y más que todo el compromiso colectivo. Un verdadero profesional busca horizontes de crecimiento y la gerencia pública es una posibilidad a la que no se la había explotado en su más alta expresión.

En la implementación del gobierno por resultados podemos notar que un objetivo es un estado deseado al que queremos llegar. El Estado Ecuatoriano ha implementado ésta herramienta desde el 28 de diciembre del 2011 y es una estrategia para entre otras cosas busca cumplir con la calidad en el servicio.

Según la Norma de implementación y operación de Gobierno por Resultados Acuerdo Ministerial 1002 Registro Oficial Suplemento 606 de 28-dic-2011 como parte de sus motivaciones dice: “...Gobierno Por Resultados tiene como fin obtener una gestión pública de calidad, orientada a resultados, centrada en el ciudadano y fundamentada en los principios de Administración Pública establecidos en la Constitución de la República, así también dar transparencia y continuidad a la gestión de las instituciones públicas mediante la definición, alineación, seguimiento y actualización de sus planes estratégicos, planes operativos, riesgos, proyectos y procesos”.

De ésta norma y su aplicación, abordaremos más adelante desde la experiencia de la función ejecutiva y su complicación operativa y retos que hoy asume.

2.1. Deberes y Derechos de los Servidores Públicos

La Ley Orgánica de Servicio Público al ser una norma de carácter orgánico regula el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales, de ellos podemos decir que se encuentran también los Deberes y Derechos de los Servidores Públicos, elementos fundamentales para la calidad en la Administración Pública en el marco integral de la nueva visión del servidor público. .

El cumplimiento de los deberes y derechos de los servidores públicos se enmarca también en una progresiva visión de asegurar condiciones de respeto al principio de legalidad y los principios del Derecho Administrativo. El concepto general de la Ley Orgánica de Servicio Público es integrar éstos deberes y derechos desde una lógica para mejorar el servicio y la gestión del talento humano dentro del Estado.

Podemos destacar algunos de los más importantes deberes y derechos de los servidores públicos y entre ellos podemos destacar los establecidos en el Título II sobre el Régimen Interno, capítulo I sobre los deberes, derechos y prohibiciones en su artículo 22 que dice:

- a) Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la Ley;
- b) Cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia, calidez, solidaridad y en función del bien colectivo.
- c) Cumplir de manera obligatoria con su jornada de trabajo legalmente establecida, de conformidad con las disposiciones de esta Ley;
- d) Cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos. El servidor público podrá negarse, por escrito, a acatar las órdenes superiores que sean contrarias a la Constitución de la República y la Ley;
- f) Cumplir en forma permanente, en el ejercicio de sus funciones, con atención debida al público y asistirlo con la información oportuna y pertinente, garantizando el derecho de la población a servicios públicos de óptima calidad;

i) Cumplir con los requerimientos en materia de desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones implementados por el ordenamiento jurídico vigente;

j) Someterse a evaluaciones periódicas durante el ejercicio de sus funciones;
y,

Custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión tenga bajo su responsabilidad e impedir o evitar su uso indebido, sustracción, ocultamiento o inutilización.

En este caso vemos que en síntesis los presentes deberes se enmarcan en la necesidad de integrar al servidor público como un actor fundamental de la gestión de la administración pública y lograr que su cumplimiento sea óptimo y con una cultura de la excelencia no basada en el mero cumplimiento de la ley sino de entender al puesto de trabajo como un engranaje dentro de la Administración Pública.

De igual manera podemos citar los derechos de los servidores público, los cuales se maximizan, son progresivos y no regresivos dentro del Estado Constitucional de Derechos y Justicia; desde esa óptica constitucional emergen en la Ley Orgánica de Servicio Público y en su artículo 23 lo establecen de la siguiente manera:

a) Gozar de estabilidad en su puesto;

b) Percibir una remuneración justa, que será proporcional a su función, eficiencia, profesionalización y responsabilidad. Los derechos y las acciones que por este concepto correspondan a la servidora o servidor, son irrenunciables;

c) Gozar de prestaciones legales y de jubilación de conformidad con la Ley;

e) Recibir indemnización por supresión de puestos o partidas, o por retiro voluntario para acogerse a la jubilación, por el monto fijado en esta Ley;

f) Asociarse y designar a sus directivas en forma libre y voluntaria;

g) Gozar de vacaciones, licencias, comisiones y permisos de acuerdo con lo prescrito en esta Ley;

h) Ser restituidos en forma obligatoria, a sus cargos dentro del término de cinco días posteriores a la ejecutoria de la sentencia o resolución, en caso de que la autoridad competente haya fallado a favor del servidor suspendido o destituido;

- i) Demandar ante los organismos y tribunales competentes el reconocimiento o la reparación de los derechos que consagra esta Ley;
- l) Desarrollar sus labores en un entorno adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar;
- m) Reintegrarse a sus funciones después de un accidente de trabajo o enfermedad, contemplando el período de recuperación necesaria, según prescripción médica debidamente certificada;
- n) No ser discriminada o discriminado, ni sufrir menoscabo ni anulación del reconocimiento o goce en el ejercicio de sus derechos;
- o) Mantener su puesto de trabajo cuando se hubiere disminuido sus capacidades por enfermedades catastróficas y/o mientras dure su tratamiento y en caso de verse imposibilitado para seguir ejerciendo efectivamente su cargo podrá pasar a desempeñar otro sin que sea disminuida su remuneración;
- q) Recibir formación y capacitación continua por parte del Estado, para lo cual las instituciones prestarán las facilidades.

Todos estos derechos se incluyen en la estructura de la Administración Pública e impide que se precaricen las condiciones labores de los servidores públicos. Los incentivos para el trabajo reconocidos desde la norma permiten un ejercicio legítimo de los servidores públicos, desde recibir una remuneración justa y que sea equivalente a su preparación y responsabilidades hasta garantizar su estabilidad y permanencia dentro del Estado.

Las normas que se encargan de desarrollar los subsistemas de talento humano deben guardar respeto al ejercicio real de éstos deberes y derechos; y a pesar que se pudieran encontrar normativas secundarias que contravengan éste principio de coherencia legal y constitucional, las mismas serían consideradas contrarias a la vigencia y validez de esos mismo derechos.

CAPÍTULO II

ADMINISTRACIÓN DEL TALENTO HUMANO EN EL SECTOR PÚBLICO

2. 1. Administración del Talento Humano en el Sector Público

El título V de la LOSEP nos establece el fundamento de la Administración del Talento Humano en el Sector Público, éste apartado incluye el sistema integrado de desarrollo del talento humano del sector público, el subsistema de planificación del talento humano, el subsistema de clasificación de puestos del servicio público, el subsistema de selección de personal formación capacitación y el subsistema de evaluación del desempeño.

“La Economist Intelligence Unit encuestó alrededor de 1650 ejecutivos de todo el mundo preguntándoles cómo ven los cambios al avanzar hacia el año 2020. Las áreas que tienen el mayor potencial para mejorar la productividad son administrar el conocimiento, proporcionar servicios y apoyo a los clientes, mejorar las operaciones y los procesos de producción, desarrollar negocios y estrategias, administrar las actividades de marketing y ventas, administrar los recursos humanos y la capacitación, así como otras áreas. Estos puntos de vista de los ejecutivos tienen importantes implicaciones para la administración de los recursos humanos” (Koontz, Weihrich & Cannice, 2008, p. 336)

En la actualidad la Administración Pública debe tener en cuenta la presente cita y desde su reconstrucción establecer un modelo que privilegie la cultura de la excelencia y la mayor productividad.

Y uno de los elementos trascendentales para el cambio a una nueva gerencia pública es aprovechar los elementos tecnológicos es por eso que la LOSEP establece en su artículo 52 literal g) “Mantener actualizado y aplicar obligatoriamente el Sistema Informático Integrado del Talento Humano y Remuneraciones elaborado por el Ministerio de Relaciones Laborales”.

La Administración del Talento Humano pasa entonces por una transición ya que consolidar estas herramientas requiere de tiempo y cambios en la cultura

organizacional de la administración pública, un día las instituciones serán sólidas entidades que resistan al tiempo y consoliden la gestión de proyectos, planes y ejecución de obras y servicios al ciudadano.

“Por tanto, la ética pública tiene como finalidad contribuir con el desarrollo de la sociedad en términos de mejorar la calidad de vida de todos sus miembros. De allí que se pretenda en este artículo destacar la relación indisoluble existente entre la naturaleza humana y la gerencia de la organizaciones públicas, en el sostenimiento de los principios justos de convivencia”. (Vilchez, 2012, p.38).

2.2. Organismo de Gestión

Según la Guía Metodológica, Gobierno por Resultados GPR. e- Strategy Consulting Group. Versión 6.1 GEC, Noviembre 2013 dice:

“El mapa estratégico es un marco de referencia para ilustrar de qué forma los objetivos y las estrategias vinculan a los objetivos intangibles con los procesos de creación de valor. A nivel institucional los objetivos se clasifican en cuatro dimensiones: ciudadanía, procesos, talento humano y finanzas” (p.10)

Los organismos del estado que están obligatoriamente comprometidos para cumplir con la utilización del Gobierno por Resultados Central son los que dependen de la Función Ejecutiva, así es como podemos ver que en la norma de Implementación y Operación de Gobierno por Resultados, dictada como acuerdo ministerial del 28 de diciembre del 2011, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 606, marca algunos elementos cruciales para la gestión pública como por ejemplo el establecimiento de indicadores y metas de la gestión de cada unidad administrativa alineados a objetivos estratégicos y sectoriales que están en coherencia con el plan nacional de desarrollo. Lo cual trastoca anquilosadas formas del manejo del estado. Sin embargo nos queda la pregunta si estos elementos con los demás expuestos son fundamentales para cumplir con los principios establecidos en el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador.

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, establece que el objetivo fundamental de la Gestión Pública tiene dos grandes objetivos: brindar un excelente servicio al ciudadano y la calidad para la gestión pública por resultados.

El tema entonces se remonta al año 2010 cuando por medio de Decreto Ejecutivo:

“No. 555, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 331 de 30 de noviembre de 2010 , dispone la implementación del Proyecto Gobierno Por Resultados-GPR en todas las instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y dependiente de la Función Ejecutiva, a cargo de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, y en la Disposición General Segunda se dispone que la Secretaría Nacional de la Administración Pública determinar los lineamientos generales mediante los cuales se implementará el Proyecto Gobierno Por Resultados-GPR, los cuales serán de obligatorio cumplimiento” (Considerando del Acuerdo de la Secretaria de la Administración Pública Publicado en Registro Oficial Suplemento No. 606 del 28 de diciembre del 2011)

Podemos decir que todo el Estado hoy conforma cinco funciones, como nunca antes en nuestra historia y la de Latinoamérica, necesitan implementar el gobierno por resultados en sus estructuras estratégicas a fin de ser eficientes con los recursos económicos que administran y de esta manera salir más rápido de la pobreza imperativo moral que debe ser el objetivo fundamental para el Ecuador, sin planificación no es posible hacer sostenido el cambio real de una sociedad.

¿Quiénes conforman la administración central del estado? un sin número de instituciones que desde una perspectiva de futuro sabemos no podrán menoscabar sus visiones y tendrán que encargarse de maximizar los derechos de los ciudadanos, pero no es solamente el precio del barril de petróleo, las exportaciones tradicionales o no tradicionales que van hacer cambios en nuestro país, sino también un profundo cambio de la perspectivas de las instituciones.

La estructura orgánica del Estado está integrada por las siguientes funciones e instituciones consagradas en la Constitución: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral, Control Social, Procuraduría General del Estado, Corte

Constitucional; Contraloría General del Estado, Defensoría del Pueblo entidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; organismos creados por la Constitución o la ley, organismos creados por los GADS.; miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y docentes del Magisterio, y Universitarios. Todas ellas deben también buscar un cambio profundo a fin de estructurar un servicio óptimo a los ciudadanos.

Los objetivos del mapa estratégico deben ser entre otros: incrementar la eficiencia institucional, incrementar la eficiencia del desarrollo del talento humano e incrementar el uso eficiente del presupuesto.

Una de las instituciones más importantes en el marco de gestión pública es la Secretaría Nacional de la Administración, su protagonismo en la agenda y cronogramas de cumplimiento de metas presidenciales y de objetivos estratégicos del estado están siendo centralizadas en ésta dependencia del estado con cada vez más atribuciones como podemos ver en el considerando sexto que dice:

“Que, el artículo 15 letras d) y h) del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva establece dentro de las nuevas atribuciones del Secretario Nacional de la Administración Pública él coordinar la gestión eficiente y oportuna de la ejecución de los proyectos de interés, nacional que sean considerados prioritarios por el Presidente de la República y generar, metodologías para la mejora de la gestión pública en general, tales como proyectos, procesos, trámites y servicios al ciudadano”;

A continuación vamos a establecer las atribuciones y competencias de diversas instituciones que son las llamadas e sumar la en la metodología de gobierno por resultados de manera fundamental y me refiero al Ministerio de Relaciones Laborales, el Instituto Nacional de la Meritocracia, Secretaria Nacional de Administración.

2.2.1. Competencias del Ministerio de Relaciones Laborales y Viceministerio del Servicio Público.

El Ministerio de Relaciones Laborales tiene establecidas sus competencias en el artículo 51 de la LOSEP y en el marco de la aplicación de un mejoramiento sobre las metodologías para ser más eficientes de la atención a la ciudadanía y su modernización constante podemos enunciar los siguientes:

En el séptimo considerando de la Ley Orgánica del Servicio Público podemos encontrar la siguiente motivación relacionada:

“Que, la organización de las instituciones del Estado, debe estar regulada por normas de aplicación general para que, en virtud de su cumplimiento, respondan a las exigencias de la sociedad, brindando un servicio público eficaz, eficiente y de calidad”;

Esto implicaba un cambio radical y se vinculaba como siempre a una perspectiva de aplicación permanente del gobierno por resultados y cuadros de mando integral en que se pueda medir el cumplimiento de los objetivos y cristalizar los principios y a reglas del régimen constitucional y legal en el sector público.

En este contexto también se relaciona la búsqueda de tener los mejores hombres y mujeres en el servicio público a fin de obtener resultados óptimos en los planes, proyectos y acciones gubernamentales, este elemento es crucial para el cuadro de mando integral y la búsqueda de productos y resultados adecuados. La LOSEP en su artículo 51 cuando dice en su literal b) *“Proponer las políticas de Estado y de Gobierno, relacionadas con la administración de recursos humanos del sector público”*. Así se da un fundamento sólido que debe ser utilizado para armonizar la política pública y la planificación estratégica en el Estado.

En esta ocasión podemos ver que efectivamente es una competencia el proponer políticas tendientes a la administración de los recursos humanos. En relación con la norma de implementación del Gobierno por Resultados se

hace mención también al Ministerio de Relaciones Laborales y en su considerando cuarto dice:

“Que, El artículo 116 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público establece que la Secretaría Nacional de la Administración Pública tendrá como responsabilidad la determinación de las políticas, metodología de gestión institucional y las herramientas que aseguren una gestión y mejoramiento continuo de la eficiencia de las instituciones que comprende la Administración Pública central e institucional, cuya aplicación e implementación estarán consideradas en las normas y la estructura institucional y posicional aprobados por el Ministerio de Relaciones Laborales”;

Lo importante es entonces realizar un proceso de mejoramiento continuo. El seguimiento de planes, programas y proyectos que podrán estar en un conjunto de portales y mecanismos tecnológicos y que permitan evaluar la gestión y resultados de las actividades. La dispersión de la regulación era uno de los problemas de la Secretaria Nacional de Remuneraciones SENRES, pero su problemática se minimizó con la creación del Ministerio de Relaciones Laborales y la inclusión en el organismo ejecutivo de la instancia encargada de administrar el recurso humano del estado tan venido por su falta de eficiencia y eficacia.

En la disposición transitoria segunda de la norma de implementación del GPR dice:

“La Secretaría Nacional de la Administración Pública en coordinación con el Ministerio de Relaciones Laborales establecerán el mecanismo mediante el cual, el cumplimiento de los objetivos determinados en el Plan Nacional del Buen Vivir determinado o verificado a través de Gobierno por Resultados, sea uno de los fundamentos o bases para el otorgamiento de remuneración variable por eficiencia a los servidores públicos”.

Es aquí cuando el protagonismo del Ministerio de Relacionales Laborales es evidente, pero es necesario entonces explicar la implementación de la remuneración variable por eficiencia que tiene una relación directa con los resultados de la ejecución y resultados de planes y programas de todas las instituciones del estado.

Qué sentido debe tener la calidad en el servicio público, sin tener una planificación que la pueda sostener en el tiempo, la infraestructura y la identificación de problemas internos de una determinada institución no son significativos cuando no son elevadas los indicadores de calidad de los recursos públicos, la diferencia de la aplicación de un cuadro de mando integral en el sector privado es que el rédito indica que la planificación es la correcta; rentabilidad e inversiones con riesgo para ser más grande. El estado está en constante cambio; es un micro espacio de cambios de la sociedad y el reto es mitigar las ineficiencias sociales y políticas para alcanzar estándares internacionales de protección de derechos constantemente cuestionados desde su concepción ideológica y pragmática.

2.2.2. Competencias y atribuciones del Instituto Nacional de la Meritocracia

La competencia fundamental del Instituto Nacional de la Meritocracia es garantizar e sistema de técnico de méritos y competencias, habilidades, capacidades, destrezas y valores que permitan seleccionar a los más valiosos ecuatorianos para el trabajo en el servicio público y de ésta manera lograr la excelencia en la atención al público y la competitividad dentro de a administración pública.

El nacimiento de ésta institución se da mediante Decreto Ejecutivo N0. 737 del 18 de abril de 2011. El fortalecimiento de la institucionalidad de que los mejores y más capacitados sean parte del Estado es su razón de ser.

El desempeño óptimo de esta institución esta dado por sus objetivos estratégicos y entre ellos tenemos los siguientes que a continuación comentaré:

- Incrementar la aplicación del sistema técnico de méritos para seleccionar e personal idóneo para e servicio público.

Respecto de éste Objetivo podemos decir que es necesario realizar una tarea aun más fuerte en el sistema técnico de selección y de los parámetros para clasificar los méritos, que van desde experiencia hasta capacidad gerencia y estratégica en una institución. Hoy en día e reto es muy grande, ya que el

objetivo ha pasado por muchas problemáticas, como es la falta de maduración de las UATH's.

- Incrementar el nivel de eficiencia de las UATH's de las Instituciones de la Administración Pública Central e Institucional en la aplicación de los procesos de selección y evaluación del desempeño.

En la actualidad podemos decir que existen tres niveles de eficiencia las UATH's. Unas que tienen una maduración alta y les permite hacer su trabajo con independencia, el cual permite un gran desempeño para escoger su personal. Podemos citar al Ministerio de Salud Pública, sin embargo la cantidad de profesionales que requiere dada su demanda en ocasiones la convierte en ineficiente y requiere de un acompañamiento por parte del INM, más que todo en el control Ex post.

En un segundo nivel denominado medio, podemos ver que las instituciones no logran todavía hacer su proceso con independencia o acompañamiento del INM, sin embargo podemos citar al CEAACES y el SENECYT, que se encargan de la selección de profesionales en el campo educativo y que necesitan irregularmente de asistencia técnica tanto en la parte jurídica-técnica, como en la identificación de los procesos lo cual permita aprovechar de mejor manera el talento humano.

Finalmente existe un tercer nivel de instituciones que necesitan constantemente del acompañamiento en el proceso de selección de su personal y esto se da por dos circunstancias fundamentalmente, en primer lugar son instituciones nuevas que ya sean por estar creadas por la Constitución o la ley emergen como nuevas en la estructura del Estado y no tienen ningún proceso de selección y deben partir prácticamente de cero, lo cual es absolutamente comprensible, en este caso tenemos como ejemplo al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Otro caso sería Instituciones que no logran madurar sus estructuras administrativas de talento humano lo cual ocurre por varios factores como ineficiencia constante, desarticulación como producto del cambio constitucional y administrativo que hemos vivido desde el 2008 y porque su compromiso no es el suficiente para asumir una tarea tan trascendental. En estos casos el apoyo es total, pero ineficiente ya que se requiere de un procesos de mejoramiento continuo a fin de no desperdiciar recursos.

Finalmente se puede agrupar a los objetivos de Incrementar el desarrollo del talento humano, a eficiencia operacional y el uso eficiente de presupuesto, los cuales son trascendentales para lograr una Administración Pública más eficiente y capaz de enfrentar los cambios de las diversas instituciones públicas y sus necesidades.

Entre otras actividades evidencias por el INM que pasa por el apoyo a la UATH's y la selección de altos directivos, la misma Institución identifica sus principales problemas y riesgos entre los que podemos citar son:

- El alto nivel de rotación del personal de las UATH's ocasiona demora en los procesos
- Cambio en la normativa en los subsistemas de Talento Humano, causaría problemas en procedimientos internos del INM con perjuicios económicos y de atención al usuario.
- Malos perfiles en el personal de las UATH's, lo cual ocasiona errores en los procesos
- Falta de políticas adecuadas y sostenibles de la Institución. Lo cual impida la aplicación correcta del sistema técnico de méritos.

Para efectos de la presente investigación ésta Institución es fundamental, lo cual se demuestra por su papel protagónico en los Subsistemas de Talento Humano, en las políticas de eficiencia de sector público a la hora de incorporar a los mejores por sus méritos y lograr que la maduración de esos funcionarios permitan alinear todas las instituciones a sus objetivos estratégicos.

2.2.3. Competencias y atribuciones de la Secretaria Nacional de la Administración Pública (SNAP)

En la investigación Una aproximación a las implicaciones del Cuadro de Mando Integral en las Organizaciones del Sector Público. Compendium.

“En las organizaciones cuyo objetivo no es obtener lucro., como las fundaciones, hospitales públicos, ayuntamientos o gobiernos locales, la implantación del Cuadro de Mando Integral (CMI), de momento no ha evolucionado tal como ocurre en las empresas del sector público”. Bastidas B., Eunice L.& Ripoll Feliu Vicent, 2003, p.25).

La preocupación del sector público fue justamente la esencia de éste enunciado y es que justamente el retraso del sector público versus el sector privado en términos de calidad siempre ha sido una constante preocupación, mas cuando la desarticulación del estado ha permitido el ensayo de la improvisación, es ello parte la reforma constitucional, el plan nacional de desarrollo es un instrumento muy claro que intenta revertir el paradigma actual.

En el Decreto Ejecutivo 106 publicado en el R.O. Suplemento 91 del 20 de septiembre del 2013 se establece el rol que cumple la Secretaría Nacional de la Administración Pública para el efecto: *“el artículo 147 numerales 3, 5,6 y 13 asigna al Presidente Constitucional de la república entre otras facultades definir y dirigir las políticas públicas”*

El liderazgo se ejerce desde la administración central o ejecutiva para ser traducida en primacía de la planificación sobre la improvisación. Las Políticas públicas se entienden desde una perspectiva de gestión, proyectos y programas obligatorios para el cumplimiento progresivo de los derechos. Sin embargo el nexo político entre dignitarios y administración pone riesgo la estabilidad de las políticas a largo plazo,

“El papel y las necesidades de cada uno de los actores involucrados o stakeholders, (Son todas aquellas personas o individuos que pueden ser afectados por las actividades de una organización, empresa o entidad determinada), afectan el alcance de los propósitos de la organización y precisamente en las entidades del sector público es donde se evidencia con mayor intensidad estas influencias: presiones políticas (internas y externas), opinión de la comunidad, poder de los sindicatos, compromiso de los directivos (Bogt y Helden, 2000) y el mismo Estado”. (Bastidas B., Eunice L.& Ripoll Feliu Vicent, Compendium. 2003, p 25)

Minimizar éste riesgo es justamente la ventaja de rescatar el protagonismo del Estado como Planificador y líder de la organización y reorganización de la administración pública, sin invadir el ámbito privado.

“La Secretaría Nacional de la Administración Pública será también la que emitirá las políticas del Sistema de Desarrollo del Talento Humano de la Administración Pública Central, Institucional y dependiente de la Función

Ejecutiva y el Ministerio de Relaciones Laborales” (Decreto Ejecutivo 106 publicado en el R.O. Suplemento 91 del 20 de septiembre del 2013. Art. 2)

Es crucial manifestar que el rol estratégico que cumple la Secretaria Nacional de la Administración Pública es determinante en el futuro del Estado, y aunque no se establece como obligatorio a las otras entidades y organismos del Estado es imposible negar su influencia, por ejemplo en normas como de los sectores estratégicos como la Ley de Minería o la Ley de Hidrocarburos el alcance de las acciones del Estado vincula la necesidad de utilizar los recursos del país desde una coordinada y regulada relación con otras entidades ajenas a la función ejecutiva y al sector privado también.

Dentro de esas competencias se encuentra el artículo 6 del Reglamento a la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos la cual establece: *“la realización de auditorías administrativas para obtener eficiencia, calidad, desarrollo institucional e innovación. Esto manifestado en el artículo 3 del mismo Decreto Ejecutivo 106”*.

El rol de la Administración Pública es entonces entendida como un responsable que implementa y da seguimiento a la gestión del gobierno, el responsable de esto es la Secretaria Nacional de la Administración, los lineamientos y estructuras técnicas serán emitidas bajo parámetros institucionales y de esta manera recuperar o fortalecer la flácida relación entre los órganos, la creación de normativa y la atención a las necesidades de la ciudadanía.

La jerarquía de los planes está dada por la primacía del Pla Nacional de Desarrollo, después tenemos las agendas sectoriales, planes estratégicos institucionales y los planes operativos de las unidades ejecutoras.

Otro rol importante de la Secretaria Nacional de la Administración Pública es el proceso de implementación del Gobierno por Resultados, el cual será un acuerdo con las instituciones públicas en el marco de cronogramas para su

capacitación al personal encargado para subir la información al portal GPR y la sistematización de los planes estratégicos y operativos de cada una de las instituciones.

La operativización del GPR es acompañado por el portal que para el efecto se encuentra integrado a las instituciones en el cual se actualiza y cambia los planes estratégicos, planes operativos, los proyectos y los procesos respectivos.

2.2.4. Competencias de las Unidades de Administración del Talento Humano en el Sector Público

Las competencias de las Unidades de Administración del Talento Humano se encuentran establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público, es también importante resaltar que éste se encuentra distribuido en los diferentes sistemas de talento humano, planificación, clasificación, selección, evaluación y administración.

La Administración del Talento Humano también tiene una base en la doctrina del Derecho Administrativo, que dice que se hace todo lo que la ley establece, es difícil salir de este paradigma si la fuerza del axioma del derecho público quiere proteger los intereses colectivos y la correcta administración del estado, para ello incluyendo a todos los poderes del Estado.

A continuación desarrollaremos los diferentes Sistemas de Administración del Talento Humano y eso con el objetivo de determinar los espacios en los que se establecen los presupuestos para la administración pública y su relación con los servidores públicos.

2.2.5. Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano

El Desarrollo Institucional es una responsabilidad de las Unidades de Talento Humano, como parte de su crucial papel dentro de la administración pública, la gestión y fortalecimiento de los proyectos y planes de las instituciones dependientes de la función ejecutiva. En la letra i) del artículo 52 de la LOSEP también se puede evidenciar como competencia la evaluación del desempeño que prestan los servidores a los usuarios internos y externos.

Una de las razones del caos de la Administración Pública es la falta de congruencia en los ingreso, selección, clasificación y evaluación de los servidores públicos por eso dentro del Título V en el marco de la Administración Técnica del Talento Humano se encuentra integrado por los siguientes subsistemas a fin de dar lógica y sentido al desarrollo institucional que debe tener la Administración Pública.

El Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano se presenta como un conjunto de políticas, métodos y procedimientos a fin de verificar las habilidades, conocimientos y los derechos fundamentales de los servidores públicos con el objetivo de potencializar el cumplimiento de los principios de la Administración Pública.

El SITH se encuentra integrado por los siguientes subsistemas

1. Planificación del Talento Humano
2. Clasificación de Puestos del Servicio Público
3. Reclutamiento y selección de personal
4. Formación y capacitación
5. Evaluación del desempeño

2.2.6. Subsistema de Planificación del Talento Humano

Este subsistema se encuentra regulado por la LOSEP, su Reglamento General y por la Norma Técnica del Subsistema de Planificación de Recursos Humanos, expedida mediante resolución de la SENRES No 141, publicada en el Registro Oficial No 187, de 13 de enero de 2006 en la cual se establece:

“El subsistema de planificación del talento humano reúne normas, técnicas y procedimientos para organizar el talento humano, factor fundamental para el cuadro de mando integran y crucial para determinar los cambios en la atención y calidad de los servicios del sector público”.

La Planificación institucional del talento humano incluyen las Unidades de Administración del Talento Humano que estructurarán, elaborarán y

presentarán la planificación del talento humano, en función de los planes, programas, proyectos y procesos a ser ejecutados.

El Ministerio de Relaciones Laborales es el encargado de la creación de puestos que se necesiten para operativizar ciertas instituciones que forman parte de la estructura del Estado. Los contratos ocasionales serán suscritos previo la autorización de la autoridad nominadora a fin de consolidar la institucionalidad del país.

¿Qué ha ganado el país con el incremento de la burocracia? Una mayor Institucionalización del Estado y generar desde la consolidación de Entes gubernamentales una adecuada atención a los administrados y por ende realizar una gestión encaminada a cumplir la Constitución. La incidencia primordial del Estado en la Economía es un factor que redistribuye la riqueza e identifica las inequidades producto de la voracidad del mercado. Sin embargo la destrucción de concepto “*Neo – liberal*” del Estado o “*Neo-Capital*” del mismo impide robustecer el accionar de la administración pública, el nuevo paradigma Constitucional del “*Sumak Kawsay*” es un instrumento para reestructurar la organización de la función ejecutiva, nuevos modelos de gestión para el manejo de entidades públicas priorizando la atención al usuario y desconcentración y descentralización del Estado.

¿Cuántas entidades públicas se contabilizan hoy? ¿Cuántas eran hace cinco años? Para el año 2010 el número de Dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores y trabajadores del sector público era de 454.034, en comparación con el año 2006 que eran 356.120, según el propio Ministerio de Finanzas.

Este crecimiento responde a una política de recuperación del rol del Estado dentro de la administración pública y a la incidencia en la economía. El presente crecimiento representa 445% según datos del Ministerio de Relaciones Laborales y el Ministerio de Finanzas hasta el año 2013.

Desde el 2007 se incrementaron 17 instituciones nuevas en la función ejecutiva, incluyendo la modalidad de ministerios coordinadores como:

- Política
- Desarrollo Social
- Patrimonio
- Política Económica

- Seguridad
- Producción, Empleo y Productividad

El límite de la contratación de personal ocasional tiene un objetivo, el mismo que prevé máximo del veinte por ciento; que es en el fondo poner una cortapisa a un contrato con una naturaleza inestable y provisional.

Los servidores que tienen esta relación de dependencia poseen como es obvio todos los derechos inherentes a su condición de servidores públicos, pero no gozan de las indemnizaciones por supresión de puestos o incentivos para la jubilación.

Las servidoras o servidores públicos sujetos a este tipo de contrato no ingresarán a la carrera del servicio público, mientras dure su contrato.

Para las y los servidores que tuvieran suscritos este tipo de contratos, no se concederá licencias y comisiones de servicios para estudios o posgrados dentro de la jornada de trabajo.

Este tipo de contratos, no representa ninguna estabilidad Laboral.

2.2.7. Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Público

Este subsistema se encuentra regulado por la LOSEP, su Reglamento General y la Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos del Sector Público, expedida mediante resolución de la SENRES No 000042, publicada en el Registro Oficial No 103, de 14 de septiembre de 2005

La clasificación es crucial también para realizar un proceso ordenado y lograr que la valoración de los puestos o grupos ocupacionales estén en coherencia con lo establecido por el Ministerio de Relaciones Laborales para el servicio público. Garantizar un tratamiento equitativo es uno de los objetivos fundamentales de la norma de clasificación para la correcta aplicación de la política remunerativa.

Finalmente establece la valoración y clasificación de puestos creados los cuales se sujetará a la nomenclatura de la estructura de puestos institucional emitido por el Ministerio de Relaciones Laborales. El MRL, administrará el subsistema de clasificación de puestos del servicio público y sus reformas.

2.2.8. Subsistema de reclutamiento y selección de personal

Este subsistema se encuentra regulado por la LOSEP, su Reglamento General y la Norma Técnica del Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal, expedida mediante Acuerdo Ministerial No MRL-2012-0056, publicada en el Registro Oficial No 702, de 14 de septiembre de 2012

“Es el proceso técnico mediante el cual se define y selecciona a la o el aspirante idóneo, que cumpla con los requisitos establecidos para el desempeño de un puesto en el servicio público a través del concurso de méritos y oposición correspondiente”.

Sobre la base de las políticas, normas e instrumentos técnicos de aplicación obligatoria para los puestos de carrera en el servicio público, emitidos por el Ministerio de Relaciones Laborales que permitan la obligatoria, correcta y eficiente administración del subsistema de reclutamiento y selección de personal.

El subsistema de reclutamiento y selección de personal se fundamenta en los concursos públicos de méritos y oposición, que comprenden la preparación del proceso de reclutamiento, la convocatoria, evaluación y selección, expedición del nombramiento y la etapa posterior de inducción.

El Concurso abierto es el proceso mediante el cual se convoca a servidoras, servidores y personas ajenas a la institución, que reúnan los requisitos establecidos en la LOSEP y en las bases del concurso, que participen en los procesos selectivos para el ingreso al sector público.

La participación de las y los extranjeros residentes se regirá por las disposiciones establecidas en la LOSEP, el Reglamento General y la correspondiente norma técnica.

La evaluación y selección es fundamental para escoger al mejor talento para ocupar un puesto en el servicio público. El Mérito consiste en el análisis y verificación de los documentos presentados por las y los aspirantes en las ofertas de trabajo; la Oposición es la fase en la cual se recogen las eventuales impugnaciones respecto de las personas que han sido evaluadas favorablemente.

Es importante resaltar que solo podrán realizarse concursos abiertos de méritos y oposición, de conformidad con la LOSEP, su Reglamento General y la normativa que expida el Ministerio de Relaciones Laborales.

Cada institución, de conformidad con las políticas, normas e instrumentos que señale el Ministerio de Relaciones Laborales y su normativa interna, serán responsables de diseñar y ejecutar el proceso de reclutamiento y selección de personal.

El Ministerio de Relaciones Laborales podrá intervenir en los mismos y dirigirlos, de ser el caso, a petición de la autoridad nominadora de las instituciones pudiendo, en el caso de puestos de la Función Ejecutiva, efectuar el proceso de reclutamiento y selección.

Para la ejecución de los concursos de méritos y oposición, las instituciones del Estado conformarán tribunales de méritos y oposición y, de apelaciones, conforme lo emita el Ministerio de Relaciones Laborales.

Conforme el artículo 8 de la Norma Técnica se establece que:

“Los miembros de los referidos tribunales que sean cónyuges, convivientes en unión de hecho legalmente reconocida, o tengan relación de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, con los participantes de un concurso, deberán excusarse de integrar dichos tribunales. La autoridad nominadora en forma inmediata designará los reemplazos”

El Ministerio de Relaciones Laborales, el Tribunal de Méritos y de Oposición mediante acta final, declarará ganadora o ganador del concurso a la o el aspirante que haya obtenido el mayor puntaje; y comunicará en un término máximo de tres días, a la autoridad nominadora para que esta expida el nombramiento provisional sujeto a período de prueba y comunicara los resultados a través de la web institucional.

En el caso de que la ganadora o el ganador del concurso de Méritos y Oposición no aceptare el Nombramiento, o no se presentare en la Institución para posesionarse del mismo dentro del término de tres días a partir de la fecha del registro del nombramiento, el tribunal declarará ganadora o ganador al más que haya obtenido el segundo mayor puntaje así sucesivamente.

Se expedirá el respectivo nombramiento al ganador o ganadora del mismo, de conformidad con lo establecido al artículo 18 del Reglamento General a la LOSEP el cual establece:

“Las UATH implementarán mecanismos de inducción a fin de garantizar una adecuada inserción de la o el ganador del concurso de méritos y oposición a su nuevo puesto de trabajo, y a la cultura organizacional de la institución en la cual laborará”.

Lo fundamental es promover a los servidores públicos y que puedan aspirar a mejorar sus cargos en fiel cumplimiento de su desempeño, conocimientos y habilidades. Todo esto conforme lo establezca el Ministerio de Relaciones Laborales.

La UATH será responsable de establecer las bases de los concursos de méritos y oposición, en el término de 3 días, extender el nombramiento a la o el servidor quien en el término de 3 días debe posesionarse puestos de nueva creación, deberán llenarse hasta en un plazo de sesenta días luego de ser generados presupuestariamente.

2.2.9. La Formación y la Capacitación

Este subsistema se encuentra regulado por la LOSEP, su Reglamento General y por la Norma Técnica del Subsistema de Formación y Capacitación, expedida mediante Acuerdo Ministerial No MRL-2012-0224, publicada en el Registro Oficial No 865, de 15 de abril de 2013.

Los responsables de la capacitación y formación profesional estará bajo la responsabilidad de un comité interinstitucional integrado por las siguientes instituciones: la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Relaciones Laborales y el Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Según los artículo 3 y 4 de la mencionada Norma Técnica: “Las UATH de las instituciones que se encuentran en el ámbito de la LOSEP, serán las encargadas del cumplimiento de las políticas y normas, relativas a la formación de las y los servidores públicos”.

Según el artículo 6 de la Norma Técnica: *“Las UATH ejecutarán la coordinación de los procesos de formación de cuarto nivel de las y los servidores de sus instituciones, conforme a las políticas y normas emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales”*

La formación profesional se refiere a los estudios de carrera y especialización de nivel superior que otorga una titulación a las y los servidores públicos, la cual se desarrollará a través de la Red de Formación para el Servicio Público, de conformidad a la normativa vigente de educación superior.

Según el artículo 18 de la Norma Técnica: *“Al Instituto de Altos Estudios Nacionales, correspondiente de conformidad con lo establecido en la Ley de Educación Superior, brindar la formación de las y los servidores públicos a fin de obtener títulos de cuarto nivel”*

La capacitación es crucial para adaptarse de manera adecuada al puesto de trabajo, todos los conocimientos que se pueden actualizar son imprescindibles para ser mejores funcionarios y maximizar el servicio y calidad de la atención.

La capacitación constituye un proceso programado, técnico, continuo, de inversión institucional, orientado a adquirir o actualizar conocimientos, desarrollar competencias y habilidades de las y los servidores.

Todos los programas y planes están diseñados para ser los adecuados para el servidor en coordinación con la planificación de las UATH s. La evaluación y el control es una responsabilidad de Talento humano con las directrices que para el efecto emita el Ministerio de Relaciones Laborales.

Conforme los artículos 19 y 29 de la Norma Técnica en mención dice que: *“El Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional formará parte de las Redes de Capacitación y será la instancia encargada de la operativización de la capacitación no profesional”*.

2.2.10. Subsistema de evaluación del desempeño

Este subsistema se encuentra regulado por la LOSEP, su Reglamento General y la Norma Técnica del Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal, expedida mediante Resolución SENRES No 38, publicada en el Registro Oficial No 303, de 27 de marzo de 2008

Según el artículo 3 de la LOSEP, “el ámbito de aplicación de la evaluación del desempeño estarán sujetos a la evaluación del desempeño todas y todos los servidores públicos”

En el marco de esa premisa la Norma Técnica establece que:

“La evaluación tiene como objetivo específico medir y estimular la gestión de la entidad, de procesos internos y de servidores, mediante la fijación de objetivos, metas e indicadores cuantitativos y cualitativos fundamentados en una cultura organizacional gerencial basada en la observación y consecución de los resultados”.

Según el artículo 78 de la LOSEP, establece.

“Los resultados de la evaluación serán notificados a la servidora o servidor evaluado, en un plazo de ocho días contados a partir de la culminación de la obtención de resultados; y, de ser el caso, la recalificación en un plazo de 5 días”.

Los resultados de la evaluación del desempeño, cumplimiento de procesos internos, programación institucional, objetivos y del servidor público, constituirán uno de los mecanismos para aplicar las políticas de promoción, reconocimiento, ascenso y cesación, a través de la cual se procurará mejorar los niveles de eficiencia y eficacia del servicio público.

Luego del análisis realizado es mester manifestar que las normas técnicas que regulan los subsistemas de planificación, clasificación y evaluación del desempeño dentro del Servicio Público se encuentran desactualizadas conforme a la normativa vigente, ya que se puede apreciar que fueron expedidas cuando aún se encontraba vigente 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 16 de 12 de mayo del 2005 y su Reglamento expedido mediante Decreto Ejecutivo No 2474, publicado en el Registro Oficial No 505 de 17 de enero de 2005, normas que fueron derogadas con la Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP, publicada en el Registro Oficial Suplemento No 294, de 06 de octubre de 2010 y con la posterior expedición del Reglamento a la LOSEP, emitido mediante Decreto Ejecutivo No 710, publicado en el Registro Oficial Suplemento No 418, de 1 de abril del 2011; por tanto en algunos aspectos dejan de ser aplicables de acuerdo a la realidad actual.

Las normas técnicas que se encuentran acorde a la LOSEP y su Reglamento General son las normas que regulan los subsistemas de reclutamiento y selección y la norma del subsistema de formación y capacitación; sin embargo de lo expuesto podemos apreciar que incluso estas normas expedidas de acuerdo a la normativa actual han sufrido varias reformas para que se puedan adecuar y satisfacer los requerimientos actuales.

Es importante analizar que la norma no explica el mecanismo de aplicación por lo que al momento de su ejecución muchas de las UATH no pueden implementar lo que determina la Norma Técnica.

CAPÍTULO III

**BALANCED SCOREDCARD O CUADRO DE MANDO INTEGRAL PARA EL
SECTOR PÚBLICO**

3.1. Qué es el Balanced Scorecard o Cuadro de Mando Integral

“El Cuadro de Mando Integral fue desarrollado por Kaplan y Norton (1992, 1993) como una forma innovadora de facilitar e impulsar la integración de las medidas financieras y no financieras dentro de la gestión empresarial en un entorno empresarial en cambio permanente”. (Sandoval. A, Comoseña F & Bernal, P, 2012, p. 1.)

El Ministerio de Relaciones Laborales consiente de ésta realidad cree que puede alcanzar ésta dinámica y en base a lo prescrito en las normativas referente al *Gobierno por Resultados*, quiere avanzar a una ejecución de sus proyectos y programas que respondan a las necesidades institucionales reales y sin tener como pretexto la coyuntura actual o su escenario conflictivo de cara a los jurídico y político.

La aplicación del Cuadro de Mando Integral es un reto para el Ministerio de Relaciones Laborales y claro su efectividad será un ejemplo para todo el sector público. Hace pocos días la Secretaria Nacional de Administración, SNAP comúnmente conocida, estableció como prioridad para éste año el diseño de una herramienta técnica y tecnológica que permita ser más eficiente y efectivos desde la administración pública.

El Cuadro de Mando Integral permite hacer una osmosis administrativa al sector público, el cual estaba acostumbrado a no hacer nada con sentido de la urgencia. Todo esto hoy está íntimamente ligada a la remuneración variable por eficiencia, mecanismo que como ya lo hemos visto es útil en la medida de que la evaluación sea consistente y real frente a lo que cada funcionario realiza.

Las Violaciones en el marco constitucional y legal son un escenario común más de lo que se piensa desde la práctica burocrática.

“... *el Cuadro de Mando Integral* ha ganado una amplia aceptación en los ámbitos académicos y también en el mundo de los negocios, habiendo sido adoptado por una gran cantidad de empresas y organizaciones, incluyendo el sector público” (Sandoval, A, Comoseña F & Bernal, P,2012, p, 1.)

Los paradigmas que ha podido servir en el sector privado no le son ajenos a la Administración Pública, en el Ecuador hace falta mucho por fundamentar el estudio de carreras a la gobernabilidad y el diseño de políticas públicas. Consciente de su contexto cada vez más exigentes y presionante es el cambio en los modelos de gestión del aparato estatal.

“...*El Cuadro de Mando Integral* puede ser una herramienta eficaz para introducir cambios más duraderos en las organizaciones del sector público, que puedan responder a las demandas de entorno social, económico y político” (Bastidas, E.& Moreno, Z., 2012, p. 7)

El Cuadro de Mando Integral es un modelo de gestión estratégico (Kaplan y Norton, 2001) que se ha popularizado en la última década (Norreklit, 2003). Realmente es desde la empresa privada su auténtica naturaleza, surge entonces tomando en consideración su dinámica. Es posible entonces utilizarla si desde una perspectiva jurídica administrativa solo se puede hacer lo que la ley dice, axioma del Derecho Administrativo; pero al mismo tiempo sobre la política pública hoy la constitución es garantista desde su manifestación crítica y de calidad al ciudadano.

Hoy se puede decir también que la utilización de esta herramienta se generaliza desde una realidad política y jurídica del Derecho Administrativo Ecuatoriano, que se plantea nuevos escenarios sobre la calidad de los servicios y la importancia del capital humano. El ser humano por encima del capital, pero por debajo de innumerables dificultades.

Las perspectivas que integran el Cuadro de Mando Integral y que se deben acoplar a las necesidades del plan piloto que desarrollará el Ministerio de Relaciones Laborales, son las siguientes:

- Una perspectiva financiera: optimización de recursos, los cuales son escasos y en cierta forma restringidos frente a las contingencias y subsidios mayores)
- Una perspectiva del cliente: Dentro del Sector Público es ahora el ciudadano frente al ejercicio de sus derechos y la vigencia legítima de reclamar al estado por su ineficiencia y corrupción.
- Una perspectiva de procesos internos: determinar cuáles son los elementos claves para el Ministerio de Relaciones Laborales para que le permitan brindar una excelente atención.
- Y una perspectiva de aprendizaje y crecimiento: La educación es fundamental, pero transversal, y toma también otros contextos, es decir, el estado destruye con sus indecisiones que ciertos proyectos, planes y necesidades no se cumplan o se dejen a medias; la educación a largo plazo y permite crear culturas de cumplimiento.

El Cuadro de Mando Integral, ha evolucionado por etapas. En sus inicios, fue propuesto como un sistema equilibrado de indicadores financieros y no financieros, y en la medida en que las organizaciones desarrollaron sus bases de medición, comprendieron que podían comunicar mensajes más allá de carácter meramente informativo.

solo existen dos razones para medir:

Tomar decisiones

**Cambiar
comportamiento**

Elaborado por: Gabriel Recalde B. 2014

Fuente: *Gestión Estratégica en la Empresa. Un Análisis de la Evolución del Enfoque del Cuadro de Mando.*

“Las mediciones son útiles en razón a las decisiones y acciones que se toman con base en ellas”. (Sandova. A, Comoseña & F, Bernal, P., 2012, p. 15.)

La metodología adecuada para la comprensión total de la herramienta como el Cuadro de Mando Integral y su progresiva aplicación es la cualitativa. En primer lugar porque desde la perspectiva de la Secretaria Nacional de la Administración es necesario avanzar en la aplicación del Gobierno por Resultados -GPR- y generar una mayor alineación conceptual de los elementos del plan institucional, en el segundo lugar generar una relación necesaria de la articulación de los objetivos del Ministerio de Relaciones Laborales que agreguen valor, y tercero una demostración empírica con la realidad que existente desde el sector público, utilizando también el método del caso.

“Se han encontrado en los trabajos de Lapsey y Pallot (2000), Kloot y Martín (2000) y Englund (2001) el uso del método del estudio de casos y el carácter cualitativo de sus investigaciones, en temas sobre aplicación de las técnicas gerenciales en gobiernos locales”. (Bastidas, E. & Moreno, Z., 2012, p. 11)

Los elementos conceptuales de alineación a un plan o proyecto pueden estar en la visión de la institución en el cual incluye elementos para el cambio transformacional. En este sentido la experiencia del -GPR- permite hoy la posibilidad de ejecutar la visión del Cuadro de Mando Integral, sus objetivos estratégicos deben utilizar categorías como “*incrementar*” o “*reducir*” y excepcionalmente el verbo “*mantener*”.

¿Qué es entonces el Cuadro de Mando Integral?, después de una explicación razonada desde su origen epistemológico y formal con ciertos rasgos desde la presente investigación y su lógica comparativa podemos concluir para su auténtica identificación con el caso de una empresa del sector minero en Chile

“...como una forma de ilustrar la puesta en marcha del diseño de un Cuadro de Mando Integral se utilizó el programa computacional Balanced Scorecard Designer

s.f. Este programa tiene una interfaz de uso muy simple, y puede descargarse una licencia gratuita por 30 días. Este programa permite ingresar los elementos ya determinados en la definición del CMI y es, indicador, descripción del objetivo asociado, valor numérico del indicador en la fecha de trabajo, la unidad de medida, su peso relativo, el punto de partida para cada indicador (baseline) y el rango de valores mínimos y máximos factibles para cada indicador (destino)". (Zuniga, S, Pérez & M., Vargas, C., 2009, p. 44)

3.2. El Balanced Scorecard como un sistema electrónico de medición y gestión en el Sector Público

La guía metodológica del Gobierno por Resultados es el punto inicial para la operación de los objetivos más importantes dentro del gobierno nacional. Mediante Decreto Ejecutivo Nro. 555 publicado en el Registro Oficial Nro. 331 de 30 de noviembre de 2010, el Sr. Presidente de la República, Eco. Rafael Correa Delgado, dispuso la implementación del Proyecto Gobierno por Resultados –GPR- en todas las instituciones de la administración pública central, institucional y dependiente de la Función Ejecutiva.

En este sentido, el segundo inciso del artículo 15 del Decreto Ejecutivo Nro. 726, publicado en el Registro Oficial Nro. 433 de fecha 25 de abril 2011, establece que la Secretaría Nacional de la Administración Pública realizará el control, seguimiento y evaluación de la gestión de los planes, programas y procesos que se encuentran en ejecución; así como la calidad de la gestión de los mismos.

El cronograma de trabajo del Ministerio de Relaciones Laborales exige como otra cartera de estado un seguimiento ejecutivo de sus políticas, la articulación con los sistemas en este caso el gobierno por Resultados es un ejercicio de rendir cuentas que tienen por objeto articular las políticas públicas con toda la administración pública y enlazar en base a sistemas informáticos los avances, estancamientos y retrocesos en el marco de proyectos y compromisos presidenciales.

Los compromisos presidenciales son una categoría que se visibiliza como estratégica dentro de los roles de una entidad pública que alineada con los objetivos del Plan Nacional del Desarrollo puede ser de gran dinamización de

otros productos y metas que requieren de mayor coordinación entre varias carteras de estado. Por ejemplo el Ministerio de Relaciones Laborales tiene como uno de sus compromisos presidenciales la propuesta del nuevo Código del Orgánico del Trabajo, no es una acción aislada requiere de condiciones previas, coyunturales e estratégicas necesarias de ser comunicadas a otras entidades de manera directa e indirectamente.

Según la guía metodológica es necesario tomar en consideración un “*Mapa Estratégico*”, el cual incluye la forma en que los objetivos y las estrategias se vinculan y a la vez los objetivos se clasifican en cuatro dimensiones:

Dimensión	Concepto	Objetivos relevantes
Ciudadanía	Para alcanzar nuestra visión, ¿Cómo debemos presentarnos ante los ciudadanos?	Objetivos orientados a los productos, servicios y resultados esperados para el beneficio de la ciudadanía y la sociedad.
Procesos	Para satisfacer a los ciudadanos contribuyentes, ¿en qué procesos debemos destacarnos?	Objetivos orientados a la eficiencia institucional, mejoras de procesos, normas, procedimientos y prácticas de trabajo eficiente.
Talento Humano	Para ejecutar nuestros procesos, ¿qué debe aprender nuestra gente y cómo debe mejorar?	Objetivos orientados al aprendizaje institucional y las capacidades de talento humano.
Finanzas	Para asegurar responsabilidad fiscal, ¿cómo debemos gestionar nuestros	Objetivos orientados al uso eficiente y transparente de presupuestos y

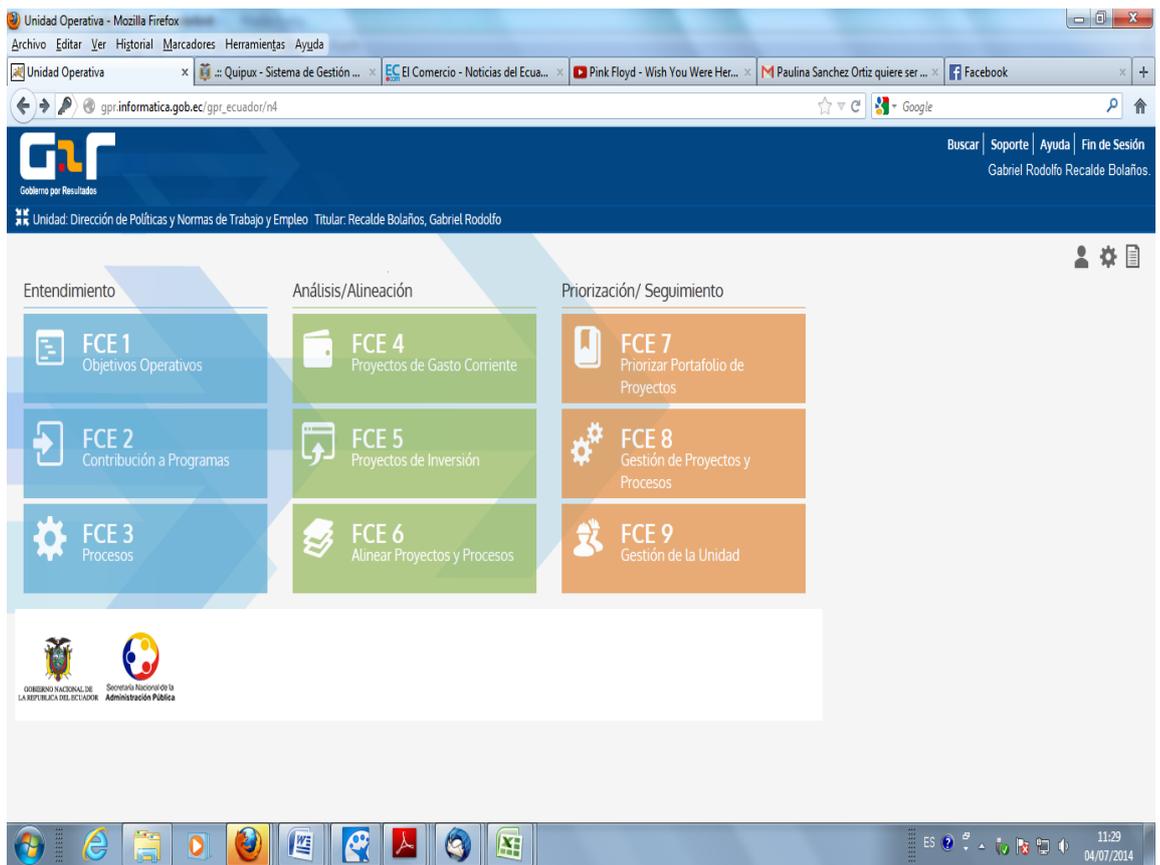
	recursos financieros?	recursos materiales.
--	-----------------------	----------------------

Elaborado por: Gabriel Recalde B. 2014

Fuente: e-Estrategia Consulting Group, S.A.

A continuación podemos ver cómo se traduce la plataforma de lo que hoy es el Gobierno por Resultados -GPR-, tiene tres categorías importantes como son: entendimiento, análisis y alineación y priorización y seguimiento.

Figura No.1. Gobierno por Resultados. Junio 2014



Fuente: Gobierno de la República del Ecuador. Plataforma de Gobierno por Resultados, Junio 2014.

En el caso de entendimiento se encuentran los objetivos operativos de cada unidad técnica, en este caso se trata de la Dirección de Políticas y Normas del Trabajo y Empleo, que forma parte de la estructura de la Subsecretaría de Políticas y Normas. También se encuentra la contribución a programas y los procesos propios de la unidad.

En análisis y alineación podemos ver que se despliegan los proyectos de gasto corriente, proyectos de inversión y alinear proyectos y programas, en este caso se puede ingresar información que se cruza con otras dependencias que persiguiendo el mismo fin debe coordinar antes para informar el avance de los proyectos. La Constitución dice que los derechos son progresivos y no regresivos y que cualquier intento de retroceso puede ser considerado en inconstitucional, desde este precepto la alineación con proyectos y planes es crucial y de carácter legal su cumplimiento, coercitivo en la medida que lo avanzado cuenta para elevar el nivel de vida de los ciudadanos, que es en definitiva el objetivo máximo del Estado.

Finalmente en la priorización y seguimiento se despliegan las pestañas de priorizar portafolio de proyectos, gestión de proyectos y procesos y gestión de la unidad, lo cual es la herramienta más utilizada en términos cuantitativos, pero que puede ser maximizada en la aplicación de un cuadro de Mando Integral que puede ayudar a utilizar los recursos necesarios en objetivos que agreguen valor a los grandes planes y programas del estado.

Figura No. 2. Objetivo Operativo

Unidad Operativa - Mozilla Firefox

gprinformatica.gob.ec/gpr_ecuador/n4

Unidad: Dirección de Políticas y Normas de Trabajo y Empleo Titular: Recalde Bolaños, Gabriel Rodolfo

Año: 2014

Dependencia de Proyectos Externos

No.º	Objetivo Operativo	Procesos	Proyectos	Indicadores	Implicaciones	Detalle
6 #	Incrementar la calidad de las normas regulatorias en materia de trabajo y empleo MEDIANTE su elaboración y gestión para su aprobación	2	1	0 0 0 1	1	
		2	1	0 0 0 1	1	

1 Registro(s) en total.

ES 11:57 04/07/2014

Fuente: Gobierno de la República del Ecuador. Plataforma de Gobierno por Resultados, Junio 2014.

La figura No. 2 muestra el objetivo operativo de la unidad en éste caso dice “Incrementar la calidad de las normas reguladoras en materia de trabajo y empleo MEDIANTE su elaboración y gestión para su aprobación”. El verdadero balance de este objetivo y otros en su naturaleza tanto jurídica como administrativa no está relacionado con la cantidad, pues al ser un intangible el objetivo centra su interés en la calidad, un tanto subjetivo pero que debe traducir un ejercicio de evaluación muy objetiva y que responda a los objetivos estratégicos del Estado, con ingredientes ideológicos pero que no podría alejarse por ejemplo de qué clase de normas propone la unidad y cómo desde una perspectiva técnica representan calidad en términos profesionales y éticos.

La plataforma también indica como se relaciona este objetivo con los procesos y número de proyectos, las implicaciones y un detalle que responde a un informe escrito sobre avances y criterios para mejoramiento y razones de mejoramiento continuo por parte de la unidad.

Figura No. 3. Elementos Claves del Modelo

CONCEPTOS CLAVE PARA FCE1

Elementos clave del Modelo

Diagram illustrating the key elements of the model, showing the relationship between Vision and Mission, Objectives, Strategies, and Operational Objectives (BAS-00) across different levels (Superior and Operative).

PRODUCTOS DEL FCE1:

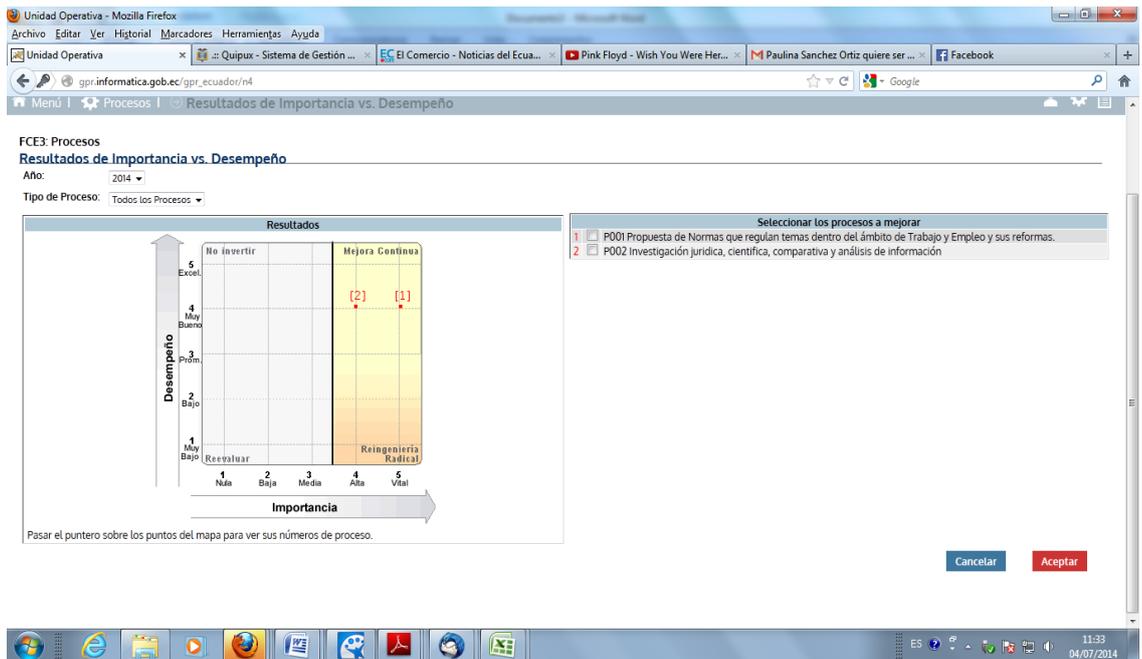
Visión y Misión de la Entidad	Revisión y entendimiento claro de la Visión y Misión de la Entidad del nivel superior (vertical)
Objetivos y Estrategias del Nivel Superior	Revisión y entendimiento claro de los Objetivos y Estrategias del plan de nivel superior (vertical)
Atribuciones	Definición de cada propósito funcional de la organización operativa para soportar la misión del nivel superior
Objetivos Operativos	<ul style="list-style-type: none"> Definición y captura de los Objetivos Operativos de la organización Alineación de los Objetivos Operativos a: <ul style="list-style-type: none"> Atribuciones de la organización Estrategias / objetivos del nivel superior (vertical) Estrategias / objetivos de otras organizaciones multilaterales (horizontal)
Sugerencias metodológicas	<ul style="list-style-type: none"> Use la sintaxis correcta y consistente para los Objetivos Operativos: <p>Resultados Esperados (el "Qué") MEDIANTE Acciones Planeadas (el "Cómo")</p> <ul style="list-style-type: none"> Verbo sugeridos: Incrementar, Reducir o Mantener

Fuente: Gobierno de la República del Ecuador. Plataforma de Gobierno por Resultados, Junio 2014.

La plataforma también tiene cuenta con elementos de reflexión para poder hacer exitosa la evaluación y es el hecho de evidenciar elementos claves para su entendimiento entre ellos identifica a la visión y misión de la entidad, los objetivos estratégicos del nivel superior, atribuciones, que se encuentran íntimamente ligada en el caso del Ministerio de Relaciones Laborales a su Estatuto Orgánico y que puede ser motivo de cambio si no se reflejan los resultados esperados.

En el caso de sugerencias metodológicas es relevante la relación resultados esperados y acciones planteadas y se sintetizan en el "Qué" y el "Cómo".

Figura No. 4 Resultados de Importancia vs Desempeño



Fuente: Gobierno de la República del Ecuador. Plataforma de Gobierno por Resultados, Junio 2014.

Finalmente la relación resultados de importancia vs desempeño permiten saber en base a éste esquema final si la Unidad coopera de manera relevante a la institución desde una mirada institucional y desde una perspectiva de talento humano, es decir en definitiva es el elemento humano quien hace posible los resultados de una institución, so pena de depender de una serie de imponderables, son los individuos en acción de sus tareas y desempeños los que hacen posible los cambios sean positivos o negativos.

La relevancia de un proyecto denominado emblemático es consustancial a este tipo de evaluaciones que podrían ser inútiles si no son puestas en su contexto total. Un proyecto normativo de gran interés e importancia nacional requiere de un despliegue de elementos técnicos y humanos, pero a la vez de coordinación con otros actores políticos, económicos y sociales. Este es el caso de la Dirección de Políticas y Normas del Trabajo y Empleo, sus propuestas de normas son necesarias en base a la coyuntura y los objetivos estratégicos del Gobierno Nacional, pero desde determinada estructura política e ideológica, un tema que es ajeno en ocasiones ya en los sistemas de evaluación o resultados.

Lo que es indiscutible es que la política institucional dirigida desde el Estado está encaminada a generar el buen vivir y para ello se requiere de eficiencia y eficacia, algo que desde la implementación del Gobierno por Resultados ha

dado un avance sustancial en términos de estructurar de manera técnica y clara a dónde van los recursos del Estado y como se van cumplimiento objetivos que son de obligatorios según la normativa actual.

3.3. Eficiencia y Eficacia en el Sector Público

“La actividad del sector público puede promover o dificultar el crecimiento económico. Las acciones de gasto, imposición, transferencia, endeudamiento, etc; inciden como estímulo u obstáculo respecto de aquellas de los demás agentes económicos, aunque no todas en el mismo sentido. El resultado neto puede ser, entonces, bien de impulso, de retracción, de desvío o de impedimento” (Guerrero, O., 2007, 49).

La vinculación entre el Gobierno y las políticas públicas es imprescindible; no es posible pensar en una división entre la ciencia política y el bienestar ciudadano desde una planificación conjunta con la participación democrática buscando un resultado eficiente y eficaz para todos.

“La Política y la Administración Pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y solo se puede explicar a partir del Estado”... (Constitución de la República del Ecuador, 2008) y su vinculación con carácter indicativo por parte del sector privado.

El protagonismo que ha tenido el Estado es crucial en el marco de la planificación estratégica que ha diseñado incluyendo a los sectores de la economía: **pública, privada, mixta y popular y solidaria**.

“La voluntad del Estado supone un objetivo sobre el cual actúa. Cuando la acción se repite continuamente, se llama “**actividad**”. Lo anterior sirve a Lorenz Von Stein para explicar que esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye; por lo tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado” (Guerrero, O., 2007, p. 59).

Todo el régimen de desarrollo establecido en nuestra carta magna está enfocado a la maximización del aparato público y la consolidación de la república desde sus visiones integrales de inclusión social, económica y política.

3.4. Importancia del Capital Intelectual en el Sector Público

“El Gobierno del Ecuador, solicitó ante el BID un crédito por US250.000.000 para apoyar el programa de reforma institucional de la Gestión Pública, proyecto que se enmarca en la estrategia de reestructuración de la Función Ejecutiva y abarcará al menos 119 instituciones.” (Informe: Octubre 2012. Diseño e Implementación del Sistema de Remuneración Variable por Eficiencia del Nivel Jerárquico Superior de las Instituciones Públicas de la Función Pública del Ecuador. P. 1)

El capital humano es crucial y la búsqueda del Gobierno Nacional está en el marco de institucionalizar la maximización del trascendental papel de los servidores públicos en el cambio estructural que necesita el país. Latinoamérica ha reconocido esta necesidad y el Ecuador no es la excepción, sin embargo como podemos determinar que la importancia del capital humano juega un rol crucial.

Los factores básicos que se constituyen indispensables además para la valoración del cargo que un funcionario debe tener para ocupar un cargo determinado son:

- **Conocimiento (Know – How):** Técnicos, habilidades gerenciales y las relaciones humanas.
- **Solución de Problemas:** Marco de referencia y complejidad de los problemas.
- **Responsabilidad:** Libertad para actuar, impacto y magnitud

La confluencia de éstos factores resultan vitales para consolidar la inteligencia del servidor público y desde el análisis surgen preguntas como por ejemplo: *¿Para qué existe este cargo?; ¿Qué se supone que debe lograr?; ¿Cuáles*

obstáculos deben vencerse?; Por qué el ocupante no podrá delegar todo a sus subordinados e irse doce meses de vacaciones, si es un cargo gerencial?

Otros factores igual de importantes están relacionados con las relaciones internas y externas a fin de entender el alcance de los resultados deseados. Los condicionamientos están relacionados también desde ámbitos que son también propios del Derecho Administrativo como por ejemplo la autonomía y la autoridad.

Cada servidor público está limitado de alguna manera, el mismo Presidente de la República tiene limitaciones ya sean de orden legal, financiero y la libertad de actuar requiere de controles internos que pueden ser de corto o largo plazo, decisiones políticas y en cuanto a las limitaciones externas se encuentra las leyes y marco normativo nacional, lleno de por lo menos inconsistencias que deben cumplidas obviamente, pero que no deben ser una condición definitiva para impulsar cambios.

Los principios que debe estar presentes para un servidor público desde una perspectiva de cambios en la concepción que deben tomar las normas de los subsistemas de la Ley Orgánica de Servicio Público son entre otros análisis y no lista de actividades, es decir capacidad de reorganizar y examinar a fin de que facilite su comprensión, sin la necesidad de enumerar las actividades que realiza; lo relevante es realmente el cargo que ocupa y no la persona en términos totales, es decir las áreas de responsabilidad y las que también pudieran ser asignadas.

Los juicios que se pueden derivar de la acción de un servidor debe estar probado por los hechos y no por una determinada postura subjetiva frente a un proyecto o determinada tarea. El servidor debe estar identificado desde el principio con el fin de la organización y para ello debe cumplirse la normativa referente a la capacitación en el sector público pero más allá de estar publicada necesita de conocer la estructura de la institución, es decir cómo encaja el cargo del servidor para agregar valor a la organización y ésta al país; tener claro el contexto de la función a desempeñar, en esto no es posible ser muy flexible la experiencia es importante y requiere de procesos de incorporación de profesionales cada vez más preparados independiente de su edad. La restricción que en términos de derechos podrían causar a

impedido ver que la discriminación o la tan anhelada igualdad es un enunciado muy tético que debe comprender la necesidad concreta de las instituciones.

La metodología de la valoración de los cargos debe contemplar la comparación de los cargos desde ocho factores comunes a todos los servidores público, dentro de los conocimientos y la experiencia es crucial la amplitud y profundidad, es decir conocimiento técnico; en el factor de solución de problemas, es decir resultados intelectuales deben valorarse la autonomía del pensamiento, complejidad de los problemas que resuelve y su impacto, ya que por ejemplo una decisión fácil de entender intelectualmente puede ser muy difícil implementar política y socialmente, finalmente está los resultados materiales relacionados con la libertad para actuar, lo cual quiebra un esquema muy clásico de los principios del derecho administrativo y para cerrar la incidencia que tienen las decisiones tomadas para lo cual es necesario hacer una exigencia mayor en términos del conocimiento de las limitaciones externas que pueden estar determinadas por cualquier variable social, económica y jurídica.

Las estructuras muy tradicionales veían al servidor público como un ente ajeno a la responsabilidad frente al ciudadano y eso debe cambiar en el marco legal y la normativa secundaria que se emita dentro del Estado, generalmente la distancia entre un Subsecretario y su Director Técnico de Área, en la concepción clásica de la función pública es inmensa, pero hoy en la realidad se busca que siendo el Estado una organización jerarquizada por excelencia debe identificar las fortalezas de sus colaboradores y realizar dentro de la normativa pasos de análisis del cargo, adaptación al diseño organizacional, planificación de la permanencia del servidor en la institución, la remuneración y su relación con la eficiencia y en qué medida se alinea con los planes estratégicos de la organización.

Esto que está parece ser enfocado al Nivel Jerárquico Superior es un axioma también para el personal que se encuentra en otra relación contractual con el Estado. La dinámica de la Administración Pública se presenta hoy en día en igualdad de condiciones con el sector privado, pero todavía le hace falta la dinámica que imprime en el sector privado el mercado en la toma de decisiones, tal vez por la urgencia del capital y su naturaleza, pero la ventaja sistémica se a corta cada vez más rápido y su reflejo es la eficiencia del servicio público al ciudadano en varias instituciones públicas.

3.5. Retribución económica o social al servidor público por eficiencia.

Para hablar del pago de remuneración variable por eficiencia es bueno hacer referencia a un antecedente del mismo. Existe un antecedente en la década de los sesenta, pero que realmente estaba centrado en las empresas privadas.

Posteriormente se lo considero como un *Bonus Anual*, el cual variaba de uno a tres sueldos sin considerarlo como parte de la remuneración y como consecuencia a una evaluación del desempeño. Pero la metodología de la evaluación era muy precaria y adicionalmente no correspondía a ninguna rigurosidad, era realmente una entrevista a fin de año con criterios absolutamente subjetivos, sin estar presupuestado para la organización.

No existía ninguna relación entre el Bonus y los resultados económicos e incluso se pagaba en años malos como parte de la costumbre o cultura organizacional.

En la década de los ochenta surgen las primeras experiencias de *Planeamiento Estratégico* y de esta forma surgen los primeros *Tableros de Comando* y *Planes de Objetivos*, antecedente del *Balanced Scorecard*.

Todas las grandes empresas utilizaron sistemas tendientes desde las áreas del planeamiento estratégico a transformar su cultura organizacional y enfrentar los retos del mercado internacional. De esta manera se desarrollaron los primeros tableros de comando y planes de objetivos y básicamente funcionaban de la siguiente manera:

- Las Direcciones de las organizaciones establecían sus objetivos y raramente llegaban a las jefaturas y peor a los demás servidores.
- Los Objetivos no correspondía a un lógico con los Objetivos Organizacionales y respondían a necesidades aisladas de cada Jefatura, Dirección o Coordinación.
- Los objetivos realmente eran planes de acción y no respondían o tenían afinidad de objetivos por puesto.

- No emiten de las Direcciones Generales guías definidas o claras de los objetivos de la organización y sin justificación de su existencia. Sin comunicación y con tácita asimilación de conocimiento de todos sin canales de correspondencia entre los equipos de trabajo y las limitaciones internas y externas.

Entre los resultados no deseados del pago del Bonus de la década en los ochenta eran entre otros por ejemplo: la organización no se beneficiaba de ese reconocimiento, Se confirmó que las consideraciones direccionaban los esfuerzos y con más razón al estar ligados a pagos variables, Estos modelos permiten que cada ocupante del puesto pueda ir calculando con anticipación cuanto iba a cobrar de variable y a cierto avance del proyecto ya definía para los últimos meses donde poner su foco, no se cumple con la clave de todo plan de objetivos y que consiste en que si se fijan objetivos es para que se cumpla todos en la mayor medida posible.

En ésta década no hay antecedente de aplicación de modelos de compensación variable en Gobiernos, aunque si en algunas Instituciones Públicas, generalmente como Bancos, Agencias Recaudadoras de Impuestos.

A mediados de la década de los noventa y en la actualidad podemos ver que a consecuencia de lo baja efectividad del modelo explicado anteriormente, se desarrollo un nuevo modelo con otros instrumentos y una nueva configuración.

Los principales cambios conceptuales se presentan en los siguientes aspectos, por ejemplo:

- Los Directivos entendieron la necesidad de realizar un plan estratégico a mediano plazo.
- Establecer para cada año las metas a cumplir a nivel organizacional y que esté en consonancia con el Plan estratégico de mediano plazo.
- Los objetivos son medibles y comunicadas en cada año a las jefaturas y direcciones.
- Cada objetivo se le fija un nivel de cumplimiento por lo general, pueden ser exigentes o muy exigentes en diferentes niveles y que en un máximo son posibles de cumplir pero no son fáciles y dependen de otras coyunturas

externas, cambios de gobiernos, inestabilidad o ajustes macroeconómicos complejos.

Los problemas en la ejecución y el desempeño no son nuevos. Los profesores de Harvard Business School, Robert Kaplan y David Norton, identificaron a fines de los años noventa, luego de una extensa investigación en distintas organizaciones de diversa naturaleza en diferentes geografías, algunas barreras que impiden la ejecución y logro de resultados en las organizaciones. Estas barreras se las agrupa en cuatro evidencias:

- 60% no vincula el presupuesto con la estrategia.
- 95% de los empleados no entienden la estrategia
- 70% de los incentivos de los ejecutivos no están vinculado a la estrategia
- 85% de los equipos de gestión pasan menos de una hora por mes discutiendo sobre la estrategia.

Se observa que el denominador común en los cuatro puntos es la falta de alineamiento de las personas con la estrategia organizacional. Para resolver el problema que significan estas barreras en una organización, desarrollando algunos modelos, prácticas y herramientas. En el año 2008, los profesores Kaplan y Norton sistematizan todos sus avances en un modelo de gestión que facilita la ejecución, el alineamiento y los resultados. Lo llamaron el modelo *Execution Premium*.

El diseño e implementación del Sistema de Remuneración Variable por Eficiencia del nivel Jerárquico superior de las Instituciones de la Función Ejecutiva del Estado Ecuatoriano de acuerdo a la Norma Técnica de Reestructuración de la Gestión Pública.

Sin embargo también se encuentra la aplicación para los servidores públicos de carrera y que no pertenezcan al grado 10 es decir los que no pertenecen a los contratados bajo la figura de libre nombramiento y remoción.

En el art. 112 de la LOSEP determina que la Remuneración Variable por Eficiencia es un mecanismo *retributivo variable*, que se implementará exclusivamente en las instituciones del Estado que en forma previa obtengan la correspondiente certificación de calidad de servicio.

El art. 272 del Reglamento General a la LOSEP establece que la Remuneración Variable por Eficiencia es el resultante de la productividad, del rendimiento institucional y del rendimiento de las y los servidores en el desarrollo del puesto, contribuyendo a cumplir con los objetivos y metas cuantificables en la consecución de productos, calidad de servicio o niveles de control.

El objetivo de esta normativa es establecer el sistema de indicadores para el cálculo y pago de la Remuneración Variable por Eficiencia, para las y los servidores del servicio público.

La norma para el pago de la remuneración variable por eficiencia se aplicará para las y los servidores:

- Que ocupen puestos con nombramiento permanente o con contratos de
- servicios ocasionales;
- Personal administrativo y el personal amparado por la carrera del
- Servicio Exterior;
- De la Asamblea Nacional;
- De la Función Judicial;
- De la Fiscalía;
- De la Defensoría Pública;
- De la Función Electoral;
- De la Función de Transparencia y Control Social ;
- De la Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional;
- De la Contraloría General del Estado;

Se excluyen en este caso los siguientes funcionarios:

- Las y los servidores de libre nombramiento y remoción;
- Las y los dignatarios elegidos por votación popular;
- Las y los servidores que ejerzan funciones a período fijo;

- Las y los miembros activos de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Cuerpo de Bomberos;
- Las y los miembros de la Comisión de Tránsito del Ecuador;
- Las y los docentes del Sistema Nacional de Educación;
- Las y los docentes e investigadores de las instituciones educativas públicas del Sistema de Educación Superior;
- Las y los obreros amparados por el Código del Trabajo;
- Las y los servidores de las Empresas Públicas.

Para el caso de dilucidar encrucijadas se establece que los criterios que podrían resolver problemáticas para el pago de la Remuneración Variable por Eficiencia en los funcionarios de carrera se debe tomar en consideración por ejemplo:

- Se pagará a las y los servidores con calificación de excelente en el cumplimiento las metas y objetivos individuales;
- Para el cálculo de la RVE, se utilizará el sistema informático;
- El Ministerio de Finanzas acreditará los recursos para el pago de la RVE; y,
- La RVE se pagará de manera semestral.

Figura 5. De los indicadores y el Valor de Remuneración Variable por Eficiencia.

Indicador	REV Semestral
Metas y Objetivos individuales	16% RMU
Metas y Objetivos de la Unidad	34% RMU
Máximo a Recibir	50% RMU

Fuente: Ministerio de Relaciones Laborales. 2012

La medición semestral del cumplimiento de las metas y objetivos individuales será realizada por el jefe inmediato y previa a la determinación de la calificación definitiva será revisada por la máxima autoridad o su delegada/o. Las calificaciones podrán ser:

Figura 6. Metas y Objetivos individuales y de cada Unidad

Excelente	Si cumple entre el 90.5% y el 100%
Muy Buena	Si cumple entre el 80.5% y el 90.4%
Satisfactorio	Si cumple entre el 70.5% y el 80.4%
Regular	Si cumple entre el 60.5% y el 70.4%
Insuficiente	Si cumple igual o menos del 60.4%

Fuente: Ministerio de Relaciones Laborales. 2012

En los casos en que las servidoras/es encontrándose entre los mejor puntuados quedaren empatados superando el 10% del total de servidores de la institución, la máxima autoridad institucional o su delegada/o definirá el desempate, considerando el mayor peso e importancia institucional de las metas y objetivos establecidos y cumplidos.

Las y los servidores que no estuvieren de acuerdo con las calificaciones obtenidas individualmente o por unidad, podrán solicitar la revisión a la máxima autoridad o a su delegada/o dentro del plazo de 2 días hábiles, quien se pronunciará sobre la revisión en el plazo de 15 días y su decisión será definitiva.

El ingreso complementario por concepto de la remuneración variable por eficiencia no será considerado como parte de la remuneración de la o el servidor para efectos de pago de aportes al IESS, ni para la determinación y pago de fondos de reserva. Pero si se considerará para el cálculo del décimo tercero sueldo.

El Gobierno Nacional ha impulsado cambios para plantear una reestructuración en la Función Ejecutiva que también quiere que se irradie a

las otras Funciones del Estado, en su intención de establecer un sistema de remuneración variable para los funcionarios públicos en una evidencia de preocupación por el cambio de visión de lo público. El marco legal con el que cuenta es necesario interpretar en necesidad de su revisión para plantear cambios para su mejor implementación.

El artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador establece en su numeral 4 que: “A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración”. Esto implica que es necesario un proceso de valoración de puestos para asignar la remuneración total al funcionario.

El Plan Nacional del Buen Vivir ha sido diseñado con elementos orientados para pasar de la lógica de planificación sectorial a la planificación por Objetivos...”. Este mismo Plan prioriza el seguimiento y evaluación de la acción pública a través de Indicadores y Metas, y su “observancia es obligatoria para funcionarios públicos”, según el artículo 280 de la Constitución de la República del Ecuador. Por lo tanto el nuevo enfoque de la gestión pública es una gestión por *Resultados*, fundamentada en el establecimiento de objetivos, indicadores y metas que direccionan el rumbo estratégico del Estado. Entonces, toda acción que tome el Gobierno Nacional para alinear a los funcionarios públicos y motivarlos para su mejor desempeño, debe estar basado en el modelo de planificación del Estado, que es un modelo por resultados.

La Ley Orgánica del Servicio Público, según su artículo 1 está fundamentada en los principios de “mejoramiento, eficiencia, eficacia, equidad, jerarquía, responsabilidad”, entre otros. En tal virtud, todo sistema remunerativo que se aplique para el servicio público debe estar respaldado en estos principios. La LOSEP en su artículo 112 crea la Remuneración Variable por Eficiencia y establece que “son mecanismos retributivos variables y complementarios a la remuneración mensual unificada, derivados de la productividad y del rendimiento en el desempeño del puesto, para el cumplimiento de objetivos y metas cuantificables en la consecución de productos, calidad de servicio, ventas o niveles de control, la cual constituye un ingreso complementario y no forma parte de la remuneración mensual unificada”. Es muy claro que el espíritu de la LOSEP establece para la Remuneración Variable por Eficiencia; establece que se genera a partir del cumplimiento de objetivos y metas, lo que es coherente con el modelo de gestión del Estado.

La LOSEP también indica que para su reconocimiento se aplicará el sistema de indicadores aprobados por el Ministerio de Relaciones Laborales; y, se implementará única y exclusivamente en las entidades, instituciones, organismos y personas jurídicas que se rigen por esta ley; y, que, en forma previa obtengan la correspondiente certificación de calidad de servicio. Esto significa que el modelo de Remuneración Variable por Eficiencia debe estar constituido a partir de indicadores que sean validados por el MRL, y que se pagará solo a funcionarios cuyas organizaciones hayan alcanzado el certificado de calidad que emitirá el MRL.

El Reglamento General a la LOSEP en la sección séptima, artículo 272, la define como “un conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos...” Este es justamente el Sistema de Remuneración Variable por Eficiencia que se presenta en este informe, con todos los elementos detallados en el Reglamento. Es este mismo artículo se menciona que “para su otorgamiento se deberá contar con la disponibilidad presupuestaria correspondiente. Por lo tanto es importante hacer simulaciones del sistema a implementar para tener claro el impacto económico para el Estado, y esto alinear al presupuesto definido por el Ministerio de Finanzas. El artículo continúa explicando que “*el procedimiento para establecer la Remuneración Variable por Eficiencia, los indicadores y formas de cálculo de esta remuneración será establecida de acuerdo con la norma que para el efecto emita el Ministerio de Relaciones Laborales*”. Por lo tanto, el sistema de Remuneración Variable por Eficiencia debe contener una Norma Técnica que describa con detalle el procedimiento y metodología de cálculo del variable.

3.6 Aplicación del Balanced Scorecard en otros Países como: Argentina, México, Colombia y Chile.

En los años sesenta también surgió la idea de implementar el Balanced Scorecard en los países como Francia y Alemania los cuales sirvieron de inspiración para países latinoamericanos como Argentina o México. La herramienta propiamente se llamaba Tableau de Bord. Incluyeron indicadores no financieros para mejorar la correcta administración y su gestión.

El proceso de fortalecimiento de la gestión de la administración pública se irradió en los países de América Latina, pero el cambio político y la falta de

continuidad de procesos políticos continuados ha hecho imposible su verdadera implementación y en cada caso ha mejorado a medida que los procesos democráticos se han fortalecido.

En el mismo Estados Unidos donde se presentó como el primer ejemplo de implementación se encuentra que las experiencias también fueron aplicadas en agencias públicas como departamentos de Tesoro, Comercio, Trabajo y Servicios Sociales. En las ciudades de Estados Unidos también fue un ejemplo y permitió hacer un mejor desempeño de las obras y servicios en beneficio de los ciudadanos.

La implementación y aplicación del Cuadro de Mando Integral se dio también en los Ministerios de Agricultura, Pecuaria de los países de Argentina y Brasil, con reformas iniciadas en el año 2005 se puede verificar una experiencia de manejo diferente de la administración y su beneficio para los ciudadanos.

En la investigación de Basco, Carlos Américo, establece que:

“Gestión de la estrategia en organismos gubernamentales Concentración de los esfuerzos para generar un efecto duradero” Año 4, Segunda etapa, Enero - Abril 2008, establece que las empresas públicas de investigación agropecuaria y ganadera de Argentina y Brasil tuvieron un éxito en la gestión y provisión de productos nuevos y con mayor calidad y valor agregado”. (Basco, 2008, p. 18)

Sergio Nucci en su investigación “Nueva Perspectiva del Cuadro de Mando Integral para la Gestión de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana en el Sector Público”, menciona que las primeras empresas que utilizaron la herramienta en Colombia fueron entre otras Exxon Movil, el Banco Público de Crédito, en la referidas experiencias se observó que su rentabilidad y gestión mejoró invaluablemente. Otra experiencia interesante y relevante fueron los cafeteros

La Federación Nacional de Cafeteros, por su parte, también implementó el Cuadro de Mando Integral.

La Fuerza Aérea Colombiana llegó a este método en enero de 2005. Fue un reto incluir indicadores del programa de Seguridad Democrática, de control

de la función pública y de rendición de cuentas que les impone el Estado colombiano.

La Jefatura de Planeación del Ejército a través de la Dirección de Seguimiento y Evaluación es otro organismo que trabaja con el Cuadro de Mando Integral.

La fuerza Aérea Mexicana también incluyó indicadores para estándares de seguridad por medio del cuadro de Mando Integral. La rendición de cuentas que exigió los estamentos públicos obligó a buscar una herramienta confiable y por medio de las reformas legales correspondientes posibilitó su adecuada implementación con resultados progresivos y óptimos.

En Chile el Cuadro de Mando Integral se ha establecido en aproximadamente 65 municipalidades, fue diseñado en el 2002 y se comenzó a aplicar en el 2003, esto constituyó la base de la planificación institucional para el año 2004, se trabajaba en base al monitoreo y medición de la gestión. Este tipo de indicadores en instituciones gubernamentales se vienen perfeccionando por más de una década al amparo del Sistema de Control de Gestión que administra la Dirección de Presupuestos de Chile.

Esta herramienta de gestión gubernamental ha permitido obtener un elevado nivel de transparencia.

Chile es uno de los países de las mejores experiencias en su implementación a nivel municipal y seccional desde el año 2002. La planificación institucional se instauró de manera permanente a fin de acercar al gobierno local a los ciudadanos y permitiendo que las obras y servicios se hagan con mayor efectividad y calidad. Las herramientas de gubernamentales para permitir un cambio en el modelo de gestión se han utilizado hasta la actualidad y se han consolidado a los entes gubernamentales.

Algunas Municipalidades y entes gubernamentales han optado también por hacer su propio Cuadro de Mando Integral y adaptar la herramienta con sus propios lineamientos y objetivos estratégicos.

Países escandinavos como Suecia han desarrollado sus Cuadros de Mando Integral en organismos como el Servicio Nacional de Policía, el Servicio Nacional de Impuestos y la Autoridad Nacional de Administración Financiera.

Las experiencias en los países latinoamericanos han sido fructíferas en términos de acercamiento del ciudadano al poder y determinar problemas reales que desde la gestión y la planificación no se pueden evidenciar tan fácilmente. Entre otros entes podemos citar a la Policía Nacional, los Servicios de Recaudación de Impuestos y Autoridades de Administración Financiera que han tenido como experiencia la implementación del Balanced Scorecard para el sector público.

3.7 Aplicación del Balanced Scorecard en Los Hospitales del IESS

La Constitución de la República y la Ley de Seguridad Social establece que los principios de la seguridad social son universales y obligatorios para el empleador desde el primer día de trabajo, esta condición establece que en el Centro de Atención Ambulatoria de Cotacollao se pueden atender muchos afiliados en búsqueda de las prestaciones, fundamentalmente el de salud, por lo que se hizo necesario implementar el Cuadro de Mando integral desde el año 2012.

En el Centro Atención Ambulatoria de Cotacollao, de acuerdo a lo que señala la Ley de Seguridad Social, el trabajador debe hacerse atender en el Centro más próximo a su trabajo, esto exige un modelo de gestión de calidad y eficiente.

La implementación de un Plan que integran indicadores de calidad en la gestión incluyó la aplicación de un Cuadro de Mando Integral en el año 2012 con una estructura que permita acercarse al ideal del Plan Nacional del Buen Vivir, que es garantizar la salud a todos los afiliados de manera universal y obligatoria.

Una de las propuestas de la Secretaria Nacional de Planificación de Desarrollo era unificar el sistema de salud del Ministerio de Salud y el IESS para hacer real la universalización del derecho a la salud. Pero es una propuesta controversial su puesta en práctica por su operatividad y factibilidad financiera.

La implementación del Cuadro de Mando Integral incluyó varios aspectos desde el año 2012, que requirió de un apoyo total desde las cabezas más importantes del Centro de Atención Ambulatorio de Cotacollao. Las Autoridades del Centro decidieron implementar el Cuadro de Mando Integral que ha permitido mitigar el caos de atención y la maximización de los derechos a la salud con calidad. Era necesario hacer una evaluación de día a día y que la versatilidad de la herramienta permitió identificar dificultades en las perspectivas como: la financiera del afiliado, los procesos y organizativos internos y el desarrollo de una nueva política pública que pueda brindar mayor sofisticación del servicio.

De esta manera se pudo elaborar un Plan Estratégico con objetivos, indicadores y acciones que consolida progresivamente un modelo de gestión por resultados. En la actualidad no siempre se ha cumplido en total fidelidad la planificación explicada, pero es un avance fundamental para prever los retos que tiene los centros de salud.

En la presente experiencia se puede decir que no hay mejor utilización de la presente herramienta ya que no hay más importante que una mayor efectividad en la prestación de la atención de salud. El modelo de resultados en este caso se traduce a diario en mayor exigencia a los resultados de la gestión y el alineamiento para una política pública inclusiva y democrática.

3.8 Aplicación del Balanced Scorecard en el SRI

En el Servicio de Rentas Internas se puede observar una evolución que hace referencia al año 1999, en el cual se expide la ley 99-24 la cual cambia la estructura de la Dirección General de Rentas por la del Servicio de Rentas Internas. La utilización de las herramientas modernas de la administración pública lograron poner a ésta institución como una de las mejores a nivel estatal.

El cambio estuvo protagonizado por un momento político muy adverso y sin embargo fue posible realizar un giro total de la recaudación de impuestos en el Ecuador. Para el Eco. Mauro Andino, ex Director Nacional de Planificación y Coordinación del SRI y actualmente Viceministro de Servicio Público, realizar la Planificación estratégica para el año 2012 – 2015 para el SRI significó una consolidación de la alineación de los objetivos del Plan Nacional

de Desarrollo a los objetivos estratégicos de la institución y para ello fue necesario la implementación de un Cuadro de Mando Integral.

En el Plan Estratégico del Servicio de Rentas Internas podemos encontrar por ejemplo los objetivos:

“Dentro de la estructura de la Administración Nacional del SRI, el artículo 41 define que la Dirección Nacional de Planificación y Coordinación, será la responsable, entre otras, de: Dirigir la formulación de los planes y lineamientos de acción estratégicos y operativos de la Administración Tributaria, supervisar su grado de cumplimiento orientado a los objetivos y metas institucionales manteniendo un sistema de gestión de calidad.

Así también deberá establecer las metas de recaudación tributaria en el ámbito nacional y regional en coordinación permanente con el Ministerio de Economía y Finanzas, proponiendo estrategias para el cumplimiento de políticas”. (Plan Estratégico Institucional SRI. 2012 – 2015, p. 14)

La importancia del SRI es crucial para el presupuesto del Estado y su efectividad en la recaudación requiere de herramientas serias de medición de los resultados. El Eco. Mauro Andino manifiesta que su implementación fue necesaria para cumplir con las metas de recaudación y minimizar el riesgo de para la evasión tributaria.

Las perspectivas del Cuadro de Mando Integral también están integrado por los ciudadanos quienes son el termómetro claro de la eficiencia de la gestión pues no es suficiente con recaudar, sino generar cultura tributaria y compromiso ético y social con el Ecuador.

Algunas de las metas plateadas son lograr la adaptación y capacitación metodológica, la evaluación de la estrategia institucional, aumentar el 15% de la presión tributaria para el año 2013, alcanzar al menos la participación del 50% de los impuestos indirectos para el mismo año, aumentar un 10% la progresividad del IVA y el Impuesto a la Renta para las personas naturales y del mismo modo aumentar el 10% el efecto regresivo del IVA y el Impuesto a la Renta para las personas naturales.

La implementación de la herramienta del Balanced Scorecard desde el año 2010 ha permitido alcanzar estas metas y superarlas constantemente, y aun así es necesario realizar cambios sobre la eficiencia tecnológica y enfrentar la dinámica económica con un personal cada vez más capacitado.

Finalmente el caso del SRI es un ejemplo de implementación de niveles de calidad en el sector público, la planificación fue entonces una herramienta que dinamiza la institucionalidad y aporta al presupuesto a fin de que sirva para la inversión social.

3.9. Aplicación del Balanced Scorecard en el Ministerio de Relaciones Laborales

El Ministerio de Relaciones Laborales se encuentra hoy en día en una reestructuración que desde una perspectiva de cambios se hace necesaria una implementación de un Balanced Scorecard, que con base en la aplicación de la Norma del Gobierno por Resultados es necesario imprimir cambios tendientes a emparar los objetivos institucionales y las acciones tendientes a crear un mecanismo técnico legal que pueda ser la base para la implementación en toda la Administración Pública.

El primer insumo necesario es incorporar un esquema que sea el modelo para una nueva gestión con los siguientes elementos:

- 1. Desarrollar la Estrategia:** Misión, Visión y valores; Análisis Estratégico
- 2. Traducir la Estrategia:** Mapa estratégico, Indicadores / metas, Portafolio de ideas
- 3. Alinear la Organización:** Áreas de estratégicas, áreas de apoyo
- 4. Planear las operaciones:** Mejora de procesos claves, plantear la capacidad de recursos y presupuestos
- 5. Monitorear y aprender:** Revisiones estratégicas y operativas
- 6. Probar y adaptar la estrategia:** Análisis de rentabilidad, correlaciones estratégicas, estrategias emergentes.

El presente es un modelo creado por los profesores Kaplan y Norton que pretende dinamizar la ejecución y gestión institucional que desde una mirada crítica al Gobierno por Resultados.

Alinear la organización requiere de una estrategia que desdoble los mapas estratégicos y el Balanced Scorecard a todas las Unidades del Ministerio de Relaciones Laborales. La alineación de las unidades y de los servidores del Ministerio de Relaciones Laborales a través de Scorecards personales, formación de equipos de alto desempeño, gestión de cambio y comunicación de la estrategia, permitirá mejorar la calidad del servicio al ciudadano y maximizar sus derechos.

El Modelo Execution Premium propone en su fase de alineamiento organizacional involucrar al talento humano, el avance en la LOSEP sobre este tema es relevante no solo en términos administrativos, sino jurídico. El enunciado lingüístico debe recoger en el subsistema de formación y evaluación del servidor público la posibilidad de visibilizar las acciones realizadas por él y en consecuencia con los objetivos estratégicos de la institución.

El desempeño de los mandos técnicos produce resultados que benefician a los altos directivos, y finalmente impacta directamente en los resultados estratégicos de la organización.

Figura 7. Enfocar la fuerza laboral a la estrategia



FUENTE: Ministerio de Relaciones Laborales. 2012

El Gobierno Nacional también ha implementado prácticas de gestión y mejoramiento de procesos, especialmente sobre los proyectos identificados como críticos en cada institución. En el caso del Ministerio de Relaciones Laborales podemos identificar algunos que se encuentran en el despacho ministerial y son prioridad, como por ejemplo:

- Cien por ciento estandarizaciones de procesos y procedimientos de gestión documental a nivel nacional.
- Incrementar las competencias y habilidades de liderazgo del nivel directivo del Ministerio.

- Apoyar cuatro proyectos institucionales con asistencia técnica internacional (Código Orgánico del Trabajo).
- Optimización de al menos cuatro servicios críticos hacia la ciudadanía (contratos, finiquitos, especies valoradas, recaudación).
- Implementar el modelo de gestión de información institucional.
- Regularizar al cien por ciento el portafolio de planes y proyectos institucionales.
- Desarrollar el Plan Estratégico Institucional 2015 – 2018.
- Desarrollar e implementar las normas de los principales subsistemas de Talento Humano para el Sector Público (Planificación, Clasificación de Puestos, Selección de Personal y Capacitación).
- Aprobar los manuales de puestos de la Función Ejecutiva en un cien por ciento.
- Implementar el modelo de atención del Ministerio a nivel nacional.
- Unificación de criterios jurídicos
- Entregar el nuevo Proyecto de Código Orgánico del Trabajo.

Estos proyectos son algunos de los más importantes que requieren de optimización a fin de dinamizar la administración pública, es preciso en éste modelo según los profesores Kaplan y Norton desarrollar Observatorios Estratégicos, como método para controlar la ejecución. Esto ha permitido y permitirá a las autoridades nacionales contar con información estratégica para mejorar las decisiones.

La norma de implementación y operación del Gobierno por Resultados en su artículo 14 establece objetivos relacionados por la atención a la ciudadanía, a los procesos y a la adecuada ejecución de los presupuestos, es entonces posible utilizar el marco legal e institucional para hacer cambios cruciales en el Ministerio de Relaciones Laborales, es por eso que en base al análisis del caso para la implementación del Balanced Scorecard, se establece el modelo que pretende ejecutar la presente cartera de Estado para ello hemos

identificado los retos institucionales y los cambios legales y organizacionales necesarios.

El caso del Ministerio de Relaciones Laborales permite saber que su rol dentro de la búsqueda de la eficiencia para el Estado Ecuatoriano es crucial, el Ingeniero Xavier Paz, Coordinador General de Planificación del Ministerio de Relaciones Laborales nos presenta el panorama de aplicación del Gobierno por Resultados y los retos que hoy enfrenta el Ministerio de Relaciones Laborales, como parte de la metodología incorporamos ésta entrevista la misma que nos muestra una visión de la gerencia pública.

Una de los primeros temas tratados es la diferencia entre eficiencia y eficacia y que es fiel reflejo de la norma del Gobierno por Resultados, pero que no ha sido totalmente explotada en el año 2011 nace la iniciativa del GRP, en el Acuerdo Ministerial 1002 de la Secretaria Nacional de la Administración y de ésta manera se inicia la implementación de una cultura de cumplimiento por objetivos, no existían antes de ésta fecha una metodología de ejecución presupuestaria en base a esta premisa se plantea la necesidad de que la norma del Gobierno por Resultados recoja también la posibilidad de incluir de una manera más amplia de cultura de cumplimiento ya que lo que hoy sucede es que muchos proyectos y objetivos se cumplen, pero no tiene una alineación con el plan nacional de desarrollo o no están acorde a los objetivos estratégicos de la institución y eso se puede observar en la evaluación de remuneración variable por eficiencia en la cual se otorga a todos los funcionarios una evaluación irreal basada en elementos cuantitativos y no cualitativos.

La herramienta GRP es un mecanismo para alcanzar un tablero de medición que pretenda entre otras cosas:

1. Generación de Cultura a través de la excelencia Operacional en lo preventivo y progresión de derechos.
2. Automatización de Servicios relacionados con los derechos de los trabajadores y las reglas de los servidores públicos.
3. Equipo Técnico de amplio desempeño y experiencia en el ámbito de la administración pública aplicado en el ámbito público y privado.
4. Un Ministerio Inclusivo mediante el servicio de calidad al ciudadano.

Figura 8. Mapa Estratégico para el Ministerio de Relaciones Laborales

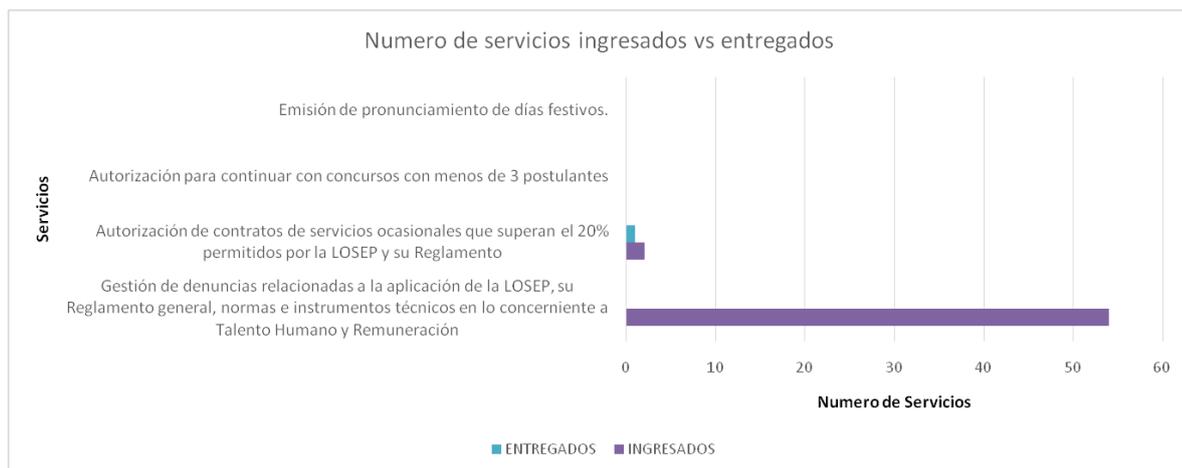


Elaborado por: Gabriel Recalde. 2014

A continuación presentación de la matriz mensual del Proceso de Desconcentración. Cualificar el nivel de la gestión de desconcentración delegada al Nivel Jerárquico Superior dada desde el despacho del viceministro. Cuantificar mediante las matrices de seguimiento y monitoreo si los tiempos generados entre etapas son acordes a las expectativas esperadas, la autoridad podría solicitar se explique por qué determinado trámite ha generado distorsión en el promedio por ser un promedio excesivo.

Hemos realizado el ejemplo con la Dirección de Evaluación y Control Técnico del Servicio Público en base a la Gestión de denuncias relacionadas a la aplicación de la LOSEP, su Reglamento general, normas e instrumentos técnicos en lo concerniente a Talento Humano y Remuneración (Anexo 8 Informes de Gestión de la Dirección de Evaluación y Control Técnico del Servicio Público):

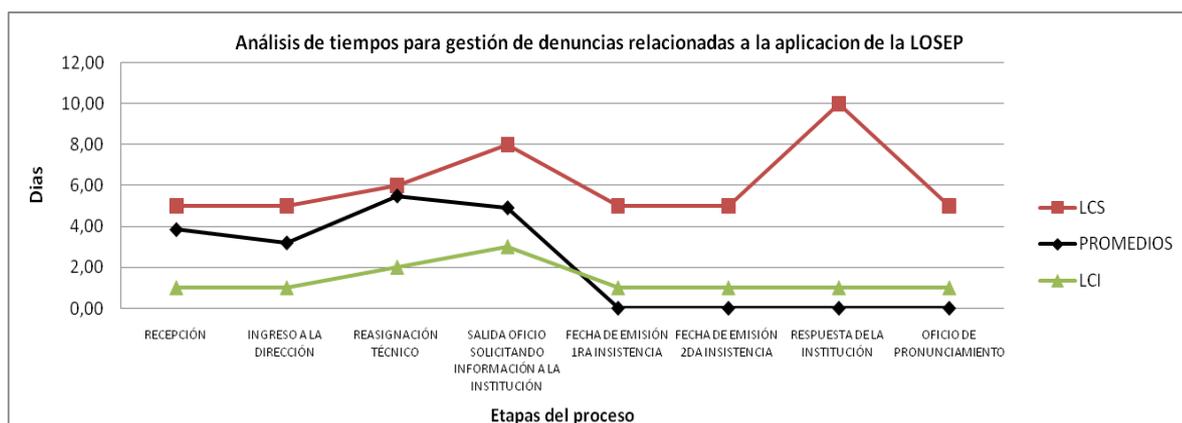
Figura 9. Matriz mensual de Evaluación de la Dirección de Evaluación y Control Técnico del Servicio Público



Elaborado por: Ministerio de Relaciones Laborales. Junio 2014

En esta corrida podemos ver la evolución del Departamento y como se desarrolla su actividad, el número de ingresos es muy alto y su despacho esta rezagado, lo cual va impedir lograr la alineación con el factor de mejor servicio a la ciudadanía y por consiguiente es necesario tomar decisiones y brindar un servicio desde una reestructuración.

Figura 10. Matriz mensual de Evaluación de la Dirección de Evaluación y Control Técnico del Servicio Público

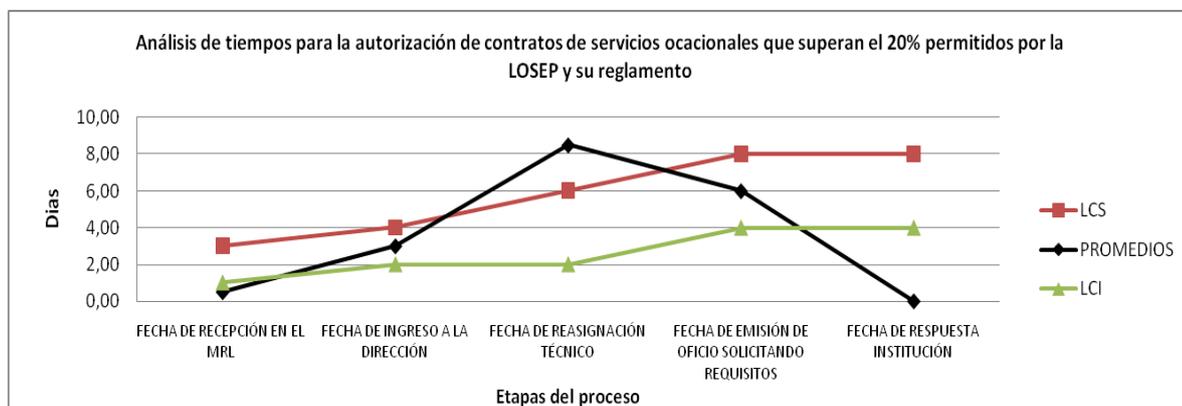


Elaborado por: Ministerio de Relaciones Laborales. Junio 2014

En la presente figura podemos ver también como el promedio de tiempo para gestión de denuncias relacionadas a la aplicación de la LOSEP se mantiene en el límite de control superior y el límite de control inferior. Aparentemente es un cumplimiento adecuado sin embargo es necesario hacer un examen de la

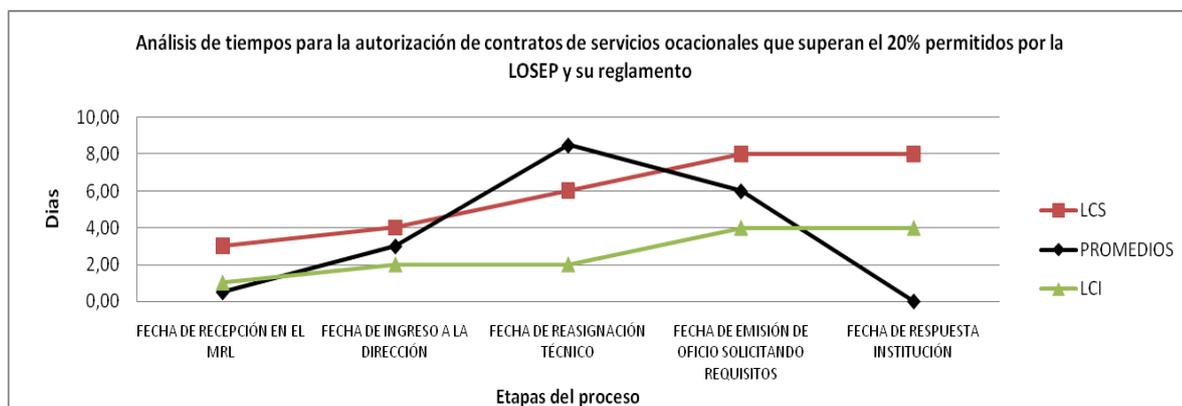
calidad de la resolución de las denuncias lo cual es vital a fin de tomar decisiones.

Figura 10. Matriz mensual de Evaluación de la Dirección de Evaluación y Control Técnico del Servicio Público



Elaborado por: Ministerio de Relaciones Laborales. Junio 2014

Figura 11. Matriz mensual de Evaluación de la Dirección de Evaluación y Control Técnico del Servicio Público



Elaborado por: Ministerio de Relaciones Laborales. Junio 2014

Finalmente podemos ver como la línea del promedio tiene un pico que va más allá del promedio para el control, es indispensable entonces evaluar lo sucedido, con los procesos internos de gestión o a su vez con el mismo personal.

Las conclusiones serían en éste caso las siguientes:

- Los tiempos de gestión y atención de denuncias están en función a la respuesta o no de la institución; Del número de denuncias ingresadas, un gran número corresponden a quejas.
- Es necesario coordinar con la Dirección de Contacto Ciudadano la definición de denuncias que en realidad se ajusten a una denuncia.
- Mantener un contacto directo con las UATH institucionales con la finalidad de buscar una respuesta rápida y oportuna.
- Optimizar el proceso de control e intervención de la Dirección de Control Técnico, con la finalidad de generar compromisos de mejora por parte de las Unidades de Administración de Talento Humano institucionales.

Como podemos observar la vinculación de las perspectivas están en el marco de contextualizar es decir evaluar y cuestionar las acciones que se realizan con la única tarea fundamental de brindar un excelente servicio a la ciudadanía. La integración quiere entenderse desde una mirada de procesos que permita que la remuneración variable por eficiencia sean un canal de comunicación entre los mandos medios y los altos directivos en términos de maximización de los derechos de todos los ecuatorianos por medio de instituciones sólidas y fortalecidas.

En este sentido tiene que hacer una interacción y participación en la construcción de indicadores y metas. No se debe permitir en el Sistema de Remuneración Variable por Eficiencia que se califiquen a sí mismos a los servidores o como paso en el segundo semestre del año 2013 que la evaluación se ata a la del cumplimiento al de la autoridad tomando en consideración esa remuneración, suena al menos irregular que los asesores tengan un monto de remuneración variable por eficiencia igual o mayor que el del asesorado. Surge desde ésta perspectiva una complicación en términos de la norma y su construcción incluyendo mecanismos inaplicables o que no son parametrizados en los sistemas informáticos.

Uno de los problemas también es la inclusión de metas demasiado blandas y fácilmente cumplidas, es cuando se cuestiona los axiomas del derecho administrativo, cuan seguro es el principio de que se hace solo lo que la ley dice, la elevada ejecución de un plan o proyecto requiere de calidad y exigencia tema que debe ser evaluado por la autoridad o jefe inmediato en el marco de la alineación estratégica a los objetivos de la institución.

3.10 Resultados de las encuestas y entrevistas

A fin de evidenciar la importancia de la implementación del Balanced Scorecard o Cuadro de Mando Integral y con la finalidad de corroborar la importancia del tema, su aplicación y los diferentes criterios relevantes de las diferentes autoridades públicas del Ministerio de Relaciones Laborales, íntimamente ligados a la utilización de la herramienta, así como de los Abogados en libre ejercicio profesional, Administradores de Instituciones Públicas realice la aplicación de 30 encuestas y 6 entrevistas, las mismas que le dan sustento real a la investigación para la correspondiente verificación de los objetivos e hipótesis, que a continuación me permito exponer.

3.10.1 Resultados de las Encuestas

Pregunta No. 1

Es útil el Cuadro de Mando Integral o Balanced Scorecard en la gestión pública, para la retribución por eficiencia en el Servicio Público Ecuatoriano?

Cuadro No. 1

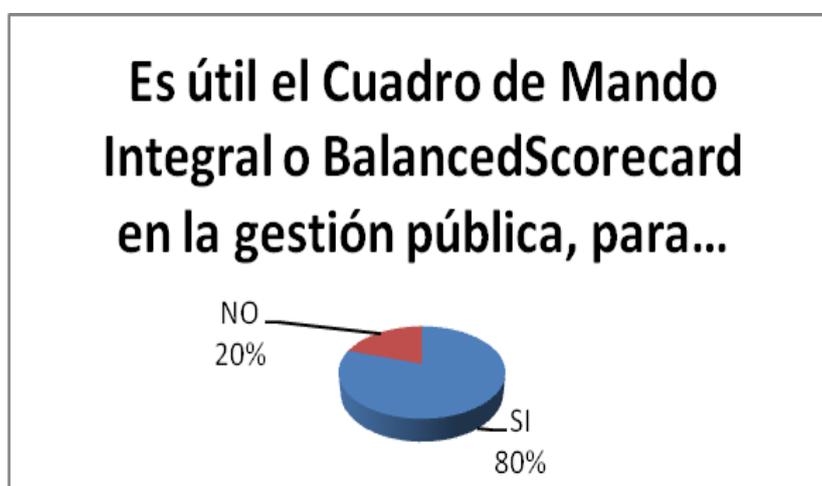
RESPUESTA	F	%
❖ Si	24	80
❖ No		

	6	20
TOTAL	30	100%

FUENTE: Autoridades del MRL, Funcionarios Públicos, Abogados,
Administradores Públicos

AUTOR: Gabriel Recalde B.

Representación Gráfica No. 5



Análisis e Interpretación

Es importante resaltar que la muestra sale de un alto nivel de profesionales escogidos por ser parte de la planificación estratégica, evaluación y control de Ministerio de Relaciones Laborales y también de otros profesionales ligados a a herramienta y con gran experiencia en el sector público y privado.

En un 80% se ratifica que el Balanced Scorecard es importante para la gestión de la política pública. El nivel de resultados de los planes y programas dependerá de la calidad de la evaluación que podamos dar a cada uno de los pasos y éstos deberán estar encaminados en mostrar de manera objetiva nuestros avances. Finalmente podemos ver que hay un 20% de resistencia, el cual es un porcentaje respetable, lo cual no elimina la posibilidad de implementar la herramienta en tanto la arquitectura administrativa, legal y económica de las entidades de acople a una nueva manera de generar

resultados.

Pregunta No. 2

La Evaluación del Sector Público es imprescindible para garantizar un mejor servicio público?

Cuadro No. 2

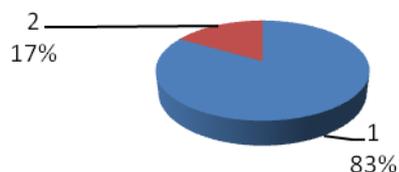
RESPUESTA	F	%
SI	25	83,3%
NO	5	16,7%
TOTAL	30	100%

FUENTE: Autoridades del MRL, Funcionarios Públicos, Abogados,
Administradores Públicos

AUTOR: Gabriel Recalde B.

Representación Gráfica No. 2

La Evaluación del Sector Público es imprescindible para garantizar un mejor...



Análisis e Interpretación

Un 83.3% de los encuestados considera que si es necesario realizar la evaluación de manera sostenida y que se convierta en una cultura para alcanzar la excelencia. La cultura de la evaluación nos permitirá ser más competitivos e incentivar constantemente a preparación, en este punto tiene mucho protagonismo el sistema educativo. Sin embargo hay un 16,7% que no considera que la evaluación sea imprescindible, la considera opcional o accesoria al resultado de mejorar constantemente en la atención y calidad de servicios en el Estado.

Pregunta No. 3

Para la implementación del Cuadro de Mando Integral es necesario para usted hacer alguna reforma en la norma de Gobierno por Resultados o es suficiente con su estructura actual

Cuadro No. 3

RESPUESTA	F	%
SI	20	66,7%
NO	10	33,3%

TOTAL	30	100%
-------	----	------

FUENTE: Autoridades del MRL, Funcionarios Públicos, Abogados,
Administradores Públicos

AUTOR: Gabriel Recalde B.

Representación Gráfica No. 3



Análisis e Interpretación

Fue una de las preguntas más complicadas de resolver para los encuestados. Un 66,7 % consideran que si es necesario una reforma a la Norma Técnica de Gobierno por Resultados, consideramos que su tendencia obliga a pensar sobre una reforma integral del sistema de seguimiento y evaluación por medio de la Plataforma GPR, su implementación ha sido nueva en el sistema de gobierno y es normal que requiera de cambios para maximizar su cumplimiento. Por otro lado un 33.3% no considera que sea necesario un cambio en la norma y es desde una visión más pragmática y que no encuentra un problema en el marco legal para la implementación total de un Cuadro de Mando Integral en el Sector Público

Pregunta No. 4

Cuales ha sido para usted las problemáticas del sistema de remuneración variable que bonifica económicamente el cumplimiento individual, grupal y

colectivo de índices de eficiencia y eficacia

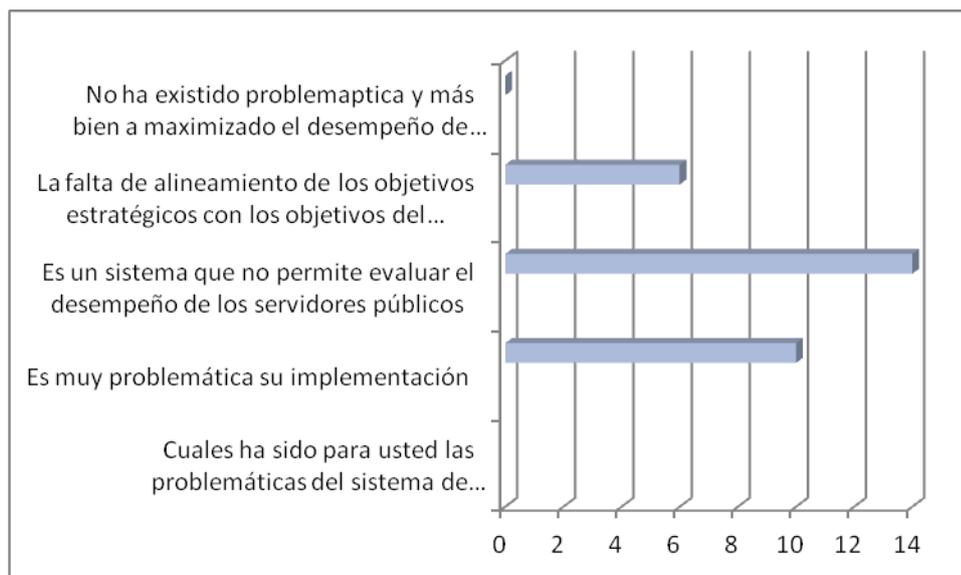
Cuadro No. 4

RESPUESTA	F	%
A. Es muy problemática su implementación	10	33,3%
B. Es un sistema que no permite evaluar el desempeño de los servidores públicos	14	46,7%
C. La falta de alineamiento de los objetivos estratégicos con los objetivos del puesto del servidor público	6	20%
D. No ha existido problemática y más bien a maximizado el desempeño de los servidores	0	0%
TOTAL	30	100%

FUENTE: Autoridades del MRL, Funcionarios Públicos, Abogados,
Administradores Públicos

AUTOR: Gabriel Recalde B.

Representación Gráfica No. 4



Análisis e Interpretación

Esta pregunta es muy importante y permite saber que la causa que más afecta a la problemática de la Remuneración Variable por Eficiencia es que el sistema no permite evaluar el desempeño de los servidores públicos con un 46,7%, es necesario hacer un cambio fundamental de la herramienta y darle su valor con el cual fue concebida. Si añadimos al análisis que el 33,3% menciona que su implementación fue muy problemática tenemos una dificultad técnica que podemos verla desde una mirada administrativa e instrumental – tecnológica y desde una mirada de fortalecimiento de la herramienta antes de ser implementada como tal en la Administración Pública. Finalmente un 20% manifiesta que es necesario realizar un alineamiento de los objetivos estratégicos con los objetivos del puesto y aquello debe ser una tarea de cambio de selección del servidor público, la asignación de sus funciones y la articulación con otros equipos de trabajo para entender el objetivo fundamental de cada una de las instituciones

Pregunta No. 5.

Cual es para usted el balance del Gobierno por Resultados identificado sus puntos positivos y negativos en el marco de propiciar una mejor Administración Pública.

Cuadro No. 5

RESPUESTA	F	%
A. Positivo	26	86,7%
B. Negativo	4	13,3%
TOTAL	30	100%

FUENTE: Autoridades del MRL, Funcionarios Públicos, Abogados,
Administradores Públicos

AUTOR: Gabriel Recalde B.

Representación Gráfica No. 5



Análisis e Interpretación

En este caso observamos una tendencia muy fuerte el 86,7% al afirmar que es positivo el balance del Gobierno por Resultados, y es comprensible la respuesta desde una óptica de mejoramiento, es la primera vez que en el Ecuador se utiliza una herramienta para saber a donde van los recursos de los proyectos, planes y acciones gubernamentales, si tiene sentido hacer lo que se está haciendo y el

seguimiento de su ejecución a fin de evitar despilfarrar recursos y orientarlos a un plan estratégico integral que permita el desarrollo sostenido.

Podemos también ver que un 13,3% no considera positivo al GPR y que su balance ha mas bien negativo. Los cambios son complicados, requieren de quebrar paradigmas muy fuertes dentro de la Administración Pública, se va logrando mucho hoy día, no solamente arrastrados por los cambios globales, sino por los que ha podido hacer y hace el Ecuador.

Pregunta No. 6

Para qué se evalúa el desempeño del Servidor Público?

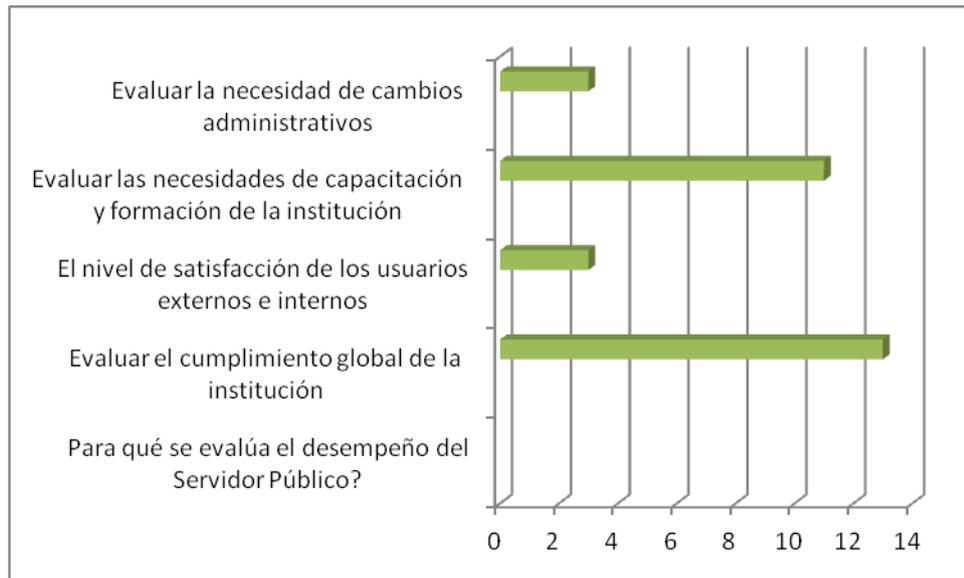
Cuadro No. 6

RESPUESTA	F	%
A. Evaluar el cumplimiento global de la institución	13	43,3%
B. El nivel de satisfacción de los usuarios externos e internos	3	10%
C. Evaluar las necesidades de capacitación y formación de la institución	11	36,7%
D. Evaluar la necesidad de cambios administrativos	3	10%
TOTAL	30	100%

FUENTE: Autoridades del MRL, Funcionarios Públicos, Abogados,
Administradores Públicos

AUTOR: Gabriel Recalde B.

Representación Gráfica No. 6



Análisis e Interpretación

Finamente podemos ver que en esta pregunta un 43,3% de los encuestados manifiestan que la evaluación es para evaluar un cumplimiento global de la institución, eso significa que no solo mira al servidor de manera individual, sino como parte de un todo en la organización y que sus logros y fracasos son el éxito de una Institución. El 36,7% también creen que la evaluación tiene un objeto y es evaluar las necesidades de capacitación y formación de la Institución, elemento que también es necesario fortalecer desde que el servidor se integra a determinada Institución. Opciones como las de el nivel de satisfacción de los usuarios externos e internos y la necesidad de realizar cambios administrativos tuvieron un 10%, esto permite saber también que hay una preocupación por fortalecer las instituciones y dotarlas de solidez administrativa, procesos sólidos y una cultura de la excelencia, lo cual es también muy importante para enfrentar los retos económicos, sociales y políticos.

3.10.2 Resultados de las entrevistas

La técnica utilizada para la presente investigación ha sido el estudio en base a entrevistas a profundidad a las autoridades del Ministerio de Relaciones Laborales, profesionales del derecho, servidores públicos y docentes

investigadores sobre la aplicación del Balanced Scorecard o Cuadro de Mando Integral y su implementación en la Administración Pública.

A continuación me permito sintetizar el resultado de las entrevistas a profundidad a profesionales de alta calidad como por ejemplo funcionarios de Ministerio de Relaciones Laborales, Profesionales del Derecho y la Administración Pública, Administradores de Instituciones Públicas los cuales han tenido a oportunidad de tener contacto con la herramienta de evaluación y destacar su desarrollo e implementación dentro del sector público.

1. ¿Cómo están fijados los criterios de evaluación en la Institución en la que usted trabaja?

Las seis personas entrevistadas consideran que predomina un criterio institucional, al usuario externo, a los procesos internos y al talento humano. Obviamente también destaca la necesidad de fortalecer a cada una de las instituciones en esta temática y alinear todos los objetivos estratégicos a la mejor atención al ciudadano y el mejoramiento del ejercicio de sus derechos.

2. ¿Quién debe evaluar el desempeño en la Institución?

Las personas entrevistadas manifiestan que la evaluación es un proceso integral no sin antes también manifestar uno de ellos que quienes realicen la evaluación deben tener una experiencia y formar parte de la estructura institucional. La evaluación es un proceso liderado por la autoridad institucional y operativizado por las unidades de talento humano. La evaluación a la persona es trabajo del jefe inmediato superior, del jefe de unidad y de la autoridad.

3. A su criterio, qué características debe tener un sistema efectivo de evaluación para dar cumplimiento a la norma jurídica. (art. 76 LOSEP)

Cada uno de los entrevistados hizo énfasis en estructurar un sistema efectivo de evaluación es el que nos permite visibilizar el nivel de cumplimiento institucional, de cada unidad y de cada servidor. Que nos permita determinar las necesidades para el mejoramiento continuo y las brechas de formación en conocimientos, aptitudes y liderazgos.

4. Se hacen realidad las dinámicas humanas en el proceso de evaluación al Servidor Público?

Es propio de la actividad de la evaluación llevar todo por pasos y mejor si está acompañado de Cuadro de Mando Integral, el balance de la evaluación requiere de un trabajo en horizontal y humano fundamentalmente. Para los entrevistados una organización sin características humanas profundas sería eficiente pero no ofrecería calidez a los ciudadanos, característica que es recurrente frente a la actual política estatal.

5. Han encontrado razones por los que los sistemas de evaluación tienen poca eficacia?

En si, los sistemas que pueden ser manipulados, que incorporan subjetividades, que no definen correctamente indicadores y no determinan adecuadamente metas de cumplimiento son ineficaces.

Los sistemas de evaluación para los entrevistados son eficientes en la medida que sean integrales y es una de las ventajas de la implementación del Balanced Scorecard en la Administración Pública. Esta mención en común en los entrevistados quienes desde una óptica del servicio público saben que es necesario mejorar integralmente en procesos de evaluación

6. Cuando los resultados son “regular” o “insuficiente” se cumple con lo que dice la Ley Orgánica del Servidor Público y su Reglamento? (Art.80 LOSEP)

Debería. Es la autoridad institucional quien debe garantizar que los resultados obtenidos en las evaluaciones se utilicen en procesos de mejoramiento, que

incluye volver a evaluar al personal que ha obtenido bajos resultados en las evaluaciones y/o adoptar las medidas que le permite la normativa vigente.

Sin embargo para uno de ellos también es relevante analizar su comportamiento y cargo que ocupa, ya que esto podría estar relacionado con su jerarquía y nivel de responsabilidad.

7. Se aplica la política pública del Ministerio de Relaciones Laborales al determinar el establecimiento de un Cuadro de Mando Integral (BalancedScorecard) para la retribución por eficiencia al servidor público?. (POLITICA DOS, que se refiere a la Propuesta Remunerativa de Beneficios Económicos y Sociales)

No por parte de todas las instituciones, pero el tema económico es un buen motivante. Las entrevistas realzan la necesidad de contrastar resultados y motivación, como también una necesidad de alinear el incentivo y los objetivos que se deben trazar las instituciones a fin de que no pierdan su naturaleza.

8. Por qué necesita la Institución un Cuadro de Mando Integral o BalancedScorecard.

Es fundamental visualizar la gestión para los entrevistados y dar sentido integral a todas las decisiones en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir y con independencia de sus dificultades alcanzar sus objetivos de manera progresiva, medible y verificable, con responsables y potencialidades

9. Cómo ha sido la experiencia de implementación del Cuadro de Mando Integral en la Institución que trabaja?

Todos los entrevistados han tenido una experiencia directa con el Cuadro de Mando Integral en las diferentes instituciones donde han trabajado en este

sentido manifiestan que su implementación siempre ha sido positiva ya que se obtiene una retroalimentación del trabajo que se realiza.

3.10.3 Logro de los Objetivos y Comprobación de la Hipótesis

Luego de haber realizado el estudio teórico-práctico acerca de la investigación planteada he llegado a verificar los siguientes objetivos.

OBJETIVO GENERAL:

- **Evaluar la aplicación e implementación del Balanced Scorecard o Cuadro de Mando Integral, como herramienta de medición de eficacia de los servidores públicos, en el ámbito de ascenso, promoción y demás beneficios económicos y sociales.**

El presente Objetivo fue cumplido totalmente ya que en el primero capítulo efectué un análisis jurídico y doctrinario de Régimen de Talento Humano a fin de identificar su importancia en la Administración Pública lo cual incluye un análisis del ingreso, ascenso y promoción en el sector público, los principales cambios administrativos para la optimización del talento humano y su justificación de contar con herramientas modernas para medir la eficiencia en el Estado.

Otro elemento fundamental fue establecer la naturaleza jurídica del Régimen de Talento Humano, su conceptualización y las prohibiciones especiales para el adecuado ingreso al Sector Público.

La Clasificación de Nombramientos también contribuyó para alcanzar el cumplimiento del objetivo y dentro de la presente investigación fue relevante para entender la estructura del sector público a fin de enlazar la remuneración variable por eficiencia y su necesidad para incentivar al cumplimiento de objetivos estratégicos. Los Organismos de gestión también fueron claves para este objetivo identificando el papel de la Secretaria Nacional de la Administración Pública y la implementación del Gobierno por Resultados base del análisis a fin de determinar que su evolución es necesaria para la medición de cumplimiento de los objetivos estratégicos de la institución.

En el Capítulo II la identificación de las competencias de Ministerio de Relaciones Laborales y del Vice ministerio del Servicio Público fueron importantes para establecer cuáles son las responsabilidades para determinar las políticas, metodologías para la gestión institucional y la evaluación del Gobierno por Resultados a fin de dar base a la puesta en práctica de la implementación del Cuadro de Mando Integral como herramienta técnica para la medición de los servidores públicos.

También establecí la importancia de los subsistemas que forman parte del Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano y de esta forma dar base legal y de política pública del Gobierno por Resultados y su avance como medio para alcanzar una alineación estratégica al Plan Nacional del Buen Vivir por parte del Ministerio de Relaciones Laborales.

Finalmente en el Capítulo III la investigación y entrevistas realizadas ponen en evidencia que el actual cambio que vive la Administración Pública y en especial el Ministerio de Relaciones Laborales entiende que la herramienta del Gobierno por Resultados puede dar más que elementos cuantitativos y puede ofrecer una planificación estratégica moderna que transforme las instituciones de funcionales a generadoras de resultados.

Las diferentes entrevistas realizadas a las autoridades del Ministerio de Relaciones Laborales ofrecieron de primera mano datos propios del cumplimiento de objetivos de las diferentes áreas del ministerio y por consiguiente demostrar que el cumplimiento es cuantitativo y carece de resultados de calidad, eficiencia y efectividad a fin de ofrecer mejor servicio a la ciudadanía.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- **Identificar las perspectivas en las que se divide un Cuadro de Mando Integral o Balanced Scorecard en su relación con el Sector Público.**

Este objetivo lo pude verificar a través del análisis e investigación de la doctrina sobre el Cuadro de Mando Integral desde sus orígenes y su aplicación en el Sector Público en varios países del mundo con diferentes casos.

También con el análisis jurídico y administrativo de la herramienta del Gobierno por Resultados, el rol que cumple la Secretario Nacional de la Administración Pública y con los datos proporcionados por el Ministerio de Relaciones Laborales de sus propios objetivos de las diferentes áreas y que podrían ser mejorados con una adecuada alineación a los objetivos estratégicos, tarea que emprende la referida cartera de estado desde una visión de reingeniería que pretende implementar la institución.

- **Evaluar las ventajas o características del cuadro de Mando Integral o Balanced Scorecard en el Sector Público como por ejemplo: si favorece la transparencia de la Gestión Pública a favor de los ciudadanos; desarrolla una cultura más emprendedora en la gestión pública; y, Balancea la gestión pública entre la acción inmediata y la preparación del futuro.**

Este objetivo lo pude verificar con los datos proporcionados por el Ministerio de Relaciones Laborales sobre su nivel de gestión como cumplimiento de objetivos y la calidad de la atención, lo cual se encuentra evidenciado en el Capítulo III referente al Balanced Scorecard para el sector público y el análisis respecto de la herramienta en el apartado dentro del capítulo referente al Balanced Scorecard como un sistema electrónico de medición y gestión en el sector Público el cual demuestra que es necesario cambiar la funcionalidad de la institución y potencializar el Gobierno por Resultados y lograr una alineación más eficiente con el Plan Nacional del Desarrollo. Las entrevistas a las diferentes autoridades mostraron la necesidad de maximizar la herramienta del Gobierno por Resultados y dar un protagonismo a la gestión pública con metas más claras por departamento, unidad y proyecto, identificando errores estratégicos y previsión de contingentes para el desarrollo de la política pública.

Los funcionarios públicos, abogados en libre ejercicio profesional, profesionales de la administración pública también mostraron su preocupación por el cumplimiento de los objetivos estratégicos. Un elemento trascendental es la falta de reconocimiento de las perspectivas que forman parte del Cuadro de Mando Integral para el sector público y desde esa realidad realizar un balance de los elementos que están generando incumplimiento de los objetivos estratégicos.

- **Reconocer el sistema de remuneración variable que bonifica económicamente el cumplimiento individual, grupal, y colectivo de índices de eficiencia y eficacia, incentivos que se establecen proporcionalmente de acuerdo al cumplimiento de metas propuestas en las Instituciones del Sector Público.**

Este objetivo lo pude cumplir, con el estudio de la implementación de la remuneración variable y sus falencias en cuanto a su complicada implementación; los datos proporcionados por el Ministerio de Relaciones Laborales evidencia una falla en la instrumentación de la herramienta volviéndola complicada y alejada del objetivo fundamental.

Se reconoce la importancia de la Remuneración Variable por eficiencia como elemento dinamizador y motivador dentro de la estructura del sector público, atado al implementación integral para el cuadro de mando integral, elemento crucial para lograr la eficiencia y eficacia dentro de la administración pública.

Precisar las innovaciones del actual Régimen del Talento Humano en el Sector Público.

Este objetivo se verifica, pues en la parte final de esta Tesis, se establecen los Componentes de la Remuneración Variable por Eficiencia son: *Información Salarial Actual, presupuesto 2013, Estudio Salario Externo, Estudio Salarial Local, Valoración de Puestos, Tablero de Puestos y Modelo de Remuneración Variable.*

Estos a su vez dan validez a un sistema complejo y detallado para lograr los objetivos de la Constitución y la Ley Orgánica de Servicio Público que es alcanzar la calidad en el servicio, pero prueba también que la inclusión del Cuadro de Mando Integral en el Sector Público y en particular en el Ministerio de Relaciones Laborales es un avance de progresión de derechos.

Que el Derecho en su dinámica de volver robustas las instituciones requiere de involucrarse más en el desarrollo de sistemas que siendo propios de la empresa privada imprimen un cambio fundamental de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

La alineación es crucial para una institución y puede la norma estar claramente escrita como lo hemos visto, pero puede estar distorsionada por una mala gestión y una pésima comprensión de los objetivos estratégicos de una institución.

Los tableros por resultados se refieren a los componente cuya finalidad es definir –para cada puesto- qué tipo de objetivos se van a considerar en el modelo de Remuneración Variable por Eficiencia con el fin de medir el desempeño de los participantes a través del Gobierno por Resultados y otros objetivos medibles.

- **CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS:**

El supuesto hipotético es comprobado con los resultados obtenidos luego de todo el proceso investigativo:

¿Es útil el Cuadro de Mando Integral o Balanced Scorecard en la gestión pública, para la retribución por eficiencia en el Servicio Público Ecuatoriano?

¿La Evaluación del Sector Público es imprescindible para garantizar un mejor servicio público usuario?

A través del análisis teórico y de los datos obtenidos en la investigación de campo mediante encuestas y entrevistas, se ha demostrado efectivamente la hipótesis planteada. En primera instancia se ha comprobado que a pesar que la evaluación de la implementación del Gobierno por Resultados es positiva si uno mira con detenimiento el cambio cultural que ha significado para el Estado el antes y el después de la norma GPR. Sin embargo es necesario pasar de la cultura del cumplimiento de objetivos establecido en la norma a la alineación estratégica del Ministerio de Relaciones Laborales con el Plan Nacional del Buen Vivir 2014- 2017 y por eso el Mapa Estratégico y su tablero de medición de indicadores permite saber si la alineación desde los mandos medios responde a ese particular y su dimensión institucional y política.

En la identificación de las perspectivas del Cuadro de Mando Integral del Ministerio de Relaciones Laborales se establecen las siguientes, con forme la figura 8. Ciudadanos, Financiera, Procesos y Apoyo. Las mismas son comunes a todo el sector público y requiere obviamente una reforma a sus estatutos y estructura organizacional.

Uno de los compromisos presidenciales del Ministerio de Relaciones Laborales es el nuevo Código Orgánico del Trabajo, es un elemento coyuntural y estructural que va a imprimir un cambio fundamental y fundacional que tal vez requiera de una reingeniería jurídica e institucional del Ministerio de Relaciones Laborales.

Las perspectivas del Mapa Estratégico del Ministerio también dan cuenta de lo planteado en la investigación desde lo jurídico hasta lo institucional, es decir la aplicación de sistemas retributivos variables buscan cumplir dos objetivos para las organizaciones: alineamiento y motivación de su personal. Para los niveles de altos ejecutivos, cuya remuneración fija les permite cubrir confortablemente con sus necesidades, el beneficio más grande que aporta un sistema variable es respecto al alineamiento. Pero los mando medios y bajos son también cruciales en este alineamiento me refiero a la estructura originalmente planteada y que da valor a quienes tiene en sus manos la ejecución y operación de una institución. Todo como un sistema pasa a ser un reto que debe ser también establecido en la norma y potenciado en las políticas públicas.

Las perspectivas dan respuestas al menos a la hipótesis de si estamos mejor ahora que antes en la Administración Pública. Un camino lleno de procesos y cambios que debe lograr una gestión por resultados, ellos plantearán, administrarán y controlaran sus entidades o departamentos para lograr los objetivos estratégicos definidos en el sistema GPR y su evolución como parte de la implementación del Cuadro de Mando Integral en el Ministerio de Relaciones Laborales que después puede ser replicado por la misma Secretaria de Administración Pública y otras instituciones.

Los servidores lograrán cambiar su atención al ciudadano, lo cual no es un tema de encuestas o mediciones, las cuales siendo válidas son estadísticas, lo real es el cambio cultural, ya que existirán indicadores provenientes del grado de satisfacción de la población con los servicios que recibe del Ministerio de Relaciones Laborales.

Finalmente, el incentivo adicional por resultados conseguidos, generará un alineamiento de los servidores públicos y de sus equipos de trabajo hacia una sola estrategia, que es la definida en el Plan Nacional del Buen Vivir.

CONCLUSIONES

Al finalizar la presente investigación tanto desde lo teórico y lo práctico, me permito presentar las siguientes conclusiones basadas en los respectivos capítulos que han sido desarrollados y que se encuentran en ese orden a fin de corroborar la coherencia y sistematización de la investigación:

- Para el desarrollo de la fuerza laboral el servidor público es indispensable y elemento clave para el cambio cultural dentro del Estado Ecuatoriano, pero a su vez implementar sistemas de evaluación son vitales a fin de alinear los objetivos estratégicos de la organización y los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir.
- La presente propuesta de implementación y evaluación del Cuadro de Mando Integral para el sector público en total coherencia y relación con lo expresado en la Constitución, la Ley de Servicio Público y las diferentes normativas que tiene por objeto estructurar los beneficios económicos y sociales para el Sector Público Ecuatoriano. Todo lo cual se pudo analizar en lo relacionado con el Régimen del Talento Humano en el Sector Público.
- La estabilidad política ha permitido que pueda existir por primera vez una planificación estratégica en todo el Estado y todo ello por una visión que permita maximizar derechos y ejercer un control más pormenorizado de todos los planes, programas y proyectos de las diferentes entidades y organismos del Estado.
- EL Gobierno por Resultados puede ampliar su ejecución a fin de evolucionar en la cultura de cumplimiento de objetivos que es en otras palabras cumplimiento efectivo de derechos. Son los objetivos del alto nivel que el Gobierno Nacional persigue y están enmarcados en el Plan del Buen Vivir. Como se mencionó en la investigación los resultados de indicadores y metas de las 8 Agendas Sectoriales y están calculados, una

parte por la SENPLADES y otra parte por el Gobierno por Resultados, es entonces necesario que se implemente Tableros de indicadores de la gestión de cada institución como se plantea en este caso del Ministerio de Relaciones Laborales. Es por ello que fue indispensable entender la administración del talento humano en el sector público con sus correspondientes competencias y subsistemas.

- Se reitera lo explicado ampliamente en la investigación referente al espíritu del modelo, que cumpla con la normativa existente y que impulsa el alineamiento organizacional bajo el concepto de que todos los funcionarios del Nivel Jerárquico Superior, en mayor o menor grado, deben compartir estos objetivos en su evaluación.
- Los objetivos del Gobierno por Resultados para cada entidad o institución son los objetivos institucionales. Pero para ellas se ha definido un número limitado de objetivos, con sus respectivos indicadores y metas, que permiten evaluar en definitiva los resultados de la institución. Es claro que la máxima autoridad de la entidad es la responsable directa de los resultados de su institución; sin embargo, los ejecutivos del Nivel Jerárquico Superior, que son su staff, con co-responsables de los loros de la entidad, por lo que también deben compartir, en forma proporcional, estos objetivos dentro de su evaluación individual. Con aquello se mantiene el espíritu de promover la integración del equipo dentro de la institución: “si le va bien a la institución, le va bien a sus funcionarios y viceversa”.
- Los objetivos del puesto se encuentran en el Gobierno por Resultados ya que éste ha desarrollado un Plan para cada nodo institucional, es decir para cada unidad dentro de la institución. Si cada puesto comprometido en el Nivel Jerárquico Superior está como responsable de alguna unidad de la institución, entonces es responsable también del respectivo Plan de GPR que existe para su unidad. Bajo este criterio se puede evaluar la eficiencia del funcionario en el desempeño de su puesto, cuando logra los resultados previstos para la unidad que él dirige. Es evidente que, las máximas autoridades de las institucionales públicas de la Función Ejecutiva deben tener como objetivo de su puesto los mismos objetivos institucionales.
- Los resultados de avance de los proyectos a los servidores públicos se deben evidenciar en el Cuadro de Mando Integral. El Ministerio de

Relaciones Laborales ejecuta diversos proyectos estratégicos, y ha asignado la responsabilidad de su ejecución a un funcionario del nivel superior. Por lo tanto parte de la evaluación de este funcionario en el grado de ejecución del proyecto que tiene a cargo. Esta información se encuentra también contenida en el GPR, en donde se han asignado proyectos a funcionarios, sobre todo del nivel de Directores.

- Estas conclusiones surgen de un proceso de análisis de las distintas fuentes de obtención de información que permiten medir la gestión de los servidores, GRP, SENPLADES, Compromisos Presidenciales, entre los más importantes.
- Esta investigación incluyó, calidad de la información disponible en tiempo y forma; encuestas y entrevistas a altos funcionarios del Ministerio de Relaciones laborales y profesionales del derecho y la administración pública, distintas fuentes de medición con criterios de calidad para la fijación de objetivos, indicadores y metas.
- La conclusión de esta investigación y considerando que la implementación de la RVE significa el pago de una remuneración variable ligado al cumplimiento de dichos objetivos que incluye indicadores y metas razonables y que se alimenten con información confiable en tiempo y forma.

RECOMENDACIONES

Luego de un extenso análisis se recomienda no incluir al menos en un primer momento o fase al Sistema de Compromisos Presidenciales. Si bien es una evaluación interesante que permite monitorear el cumplimiento de tareas críticas para la óptica presidencial, su forma de medición y reporte de resultados presenta algunas dificultades de cara al modelo de Remuneración Variable por Eficiencia.

Implementar el Mapa Estratégico en el Ministerio de Relaciones Laborales con sus perspectivas como son: Ciudadana, Financiera, Procesos y Apoyo, lo cual incluye un plan de control a cada una de las unidades para escoger los indicadores más importantes a fin de alinearlos a los objetivo estratégicos y a su vez a los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir.

Por lo expuesto anteriormente, se considera que el Sistema de Compromisos Presidenciales pudiera ser incluido en el Sistema de Evaluación de la Eficiencia para el futuro, siempre que logre alinear su medición a las condiciones establecidas por el modelo. Además el Cuadro de Mando Integral tendrá que tomar en consideración esta observación y a partir de su implementación incluir las normas técnicas necesarias para su aplicación en todas las unidades del Ministerio de Relaciones Laborales.

A los Ministros Sectoriales, Secretarios Nacionales y Viceministros, aparte de contribuir con los Objetivos de Gobierno y de la Agenda a la que pertenece su institución, se les debería agregar un componente más que es el cumplimiento de los Objetivos Institucionales, lo cual guarda coherencia con la norma GPR y no se encuentra evidenciado y es oportuno implementar en el Cuadro de Mando Integral. El principio que se debe cumplir es que a mayor nivel, su grado de impacto sobre los Objetivos de Gobierno y Sectoriales también es mayor, y por lo tanto la ponderación sobre estos criterios es más alta. Conforme el nivel disminuye, el porcentaje de ponderación para Objetivos Institucionales sube.

En el modelo de RVE la excelencia de un cargo público, contempla un umbral mínimo aceptable para el resultado de la Evaluación por Eficiencia, el cual es de 75% (igual que el umbral mínimo establecido para el cumplimiento de objetivos de gobierno). Los Funcionarios que obtengan un resultado en la Evaluación por Eficiencia, según los parámetros anteriormente mencionados, entre 75% y 100% tendrían acceso al pago variable, mientras que aquellos funcionarios cuyo resultado de la Evaluación por Eficiencia sea menor al 75% no tendrá acceso al pago variable en el período evaluado, y ese dinero no será redistribuido, sino que será devuelto a las arcas del Estado, es deseable entonces dar un cumplimiento total de la norma y no desnaturalizar la remuneración variable como componente de desarrollo del talento humano y el fortalecimiento institucional correspondiente.

BIBLIOGRAFÍA

Bastidas B., Eunice L., Ripoll Feliu Vicent. Una aproximación a las implicaciones del Cuadro de Mando Integral en las Organizaciones del Sector Público. Compendium. 2003

DROMI, José Roberto, Tratado de Derecho Administrativo, Segunda parte, Ediciones ciudad Argentina, 1998.

GALLIZO, J.L.: “Los intangibles en la contabilidad de la empresa” (Harvard Deusto Finanzas & Contabilidad – Año 1998)

GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Colombia, Biblioteca Jurídica Diké, 1998.

Guía Metodológica, Gobierno por Resultados GPR. e- Strategy Consulting Group. Versión 6.1 GEC, Noviembre 2013

IGESIAS, A, “Administración Pública y formación de gerentes públicos: actualidad y perspectiva”. Boletín Informativo de Cuadros, No. 8 MES. La Habana, julio 1997.

JARAMILLO Ordoñez Hernán; “Manual de Derecho Administrativo” Facultad de Jurisprudencia Universidad Nacional de Loja; Cuarta Edición, Loja-Ecuador.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P.; “Cuadro de Mando Integral (TheBalancedScorecard)”; Ediciones Gestión 2000, S.A, Barcelona, 1997.

Koontz, Weihrich, Cannice. (2008), Administración – Una Perspectiva Global y Empresarial. Ed. McGraw-Hill

Programa de Maestría en Administración Pública. Cátedra de Administración Pública. Universidad de la Habana, 1999

Plan Nacional de Buen Vivir 2013 – 2017. Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, 2013. Aprobado en sesión del 24 de junio del 2013.

Sandoval. A, Comoseña F, Bernal, P. (2012) *Gestión Estratégica en la Empresa. Un Análisis de la Evolución del Enfoque del Cuadro de Mando*

SECAIRA, Durango, Patricio, Curso Breve de Derecho Administrativo. Quito, 2004.

Vilchez Yolimar, Ética y Moral. Una mirada desde la gerencia pública. Revista Formación Gerencial, Año 11 N° 2 Noviembre 2012)

ZABALA, Egas, Jorge, Introducción al Derecho Administrativo, Guayaquil, Edino, 2003

FUENTES LEGALES:

Constitución de la República del Ecuador. R.O. 449 del 20 de Octubre del 2008.

Constitución de la Política de la República del Ecuador publicada en el R.O 01 del 11 de agosto de 1998

Ley Orgánica del Servicio Público. R.O.2º S. Nº294 del 6 Octubre 2010

Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

LOEI

Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.
Decreto Ejecutivo 2428 R.O. 536

Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público. Decreto Ejecutivo Nº710 publicado R.O. S. 418 del 1 abril 2011.

Resolución de la SENRES Nº102 publicada en R.O. 443 del 9 de mayo 2011
Remuneración Variable por Eficiencia a Servidores Públicos.

Decreto Ejecutivo: "No. 555, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 331 de 30 de noviembre de 2010

Norma Técnica del Subsistema de Planificación de Recursos Humanos, expedida mediante resolución de la SENRES No 141, publicada en el Registro Oficial No 187, de 13 de enero de 2006

Acuerdo Ministerial No. 94 MRL 2012 de 5 de Junio del 2012.

Decreto Ejecutivo 106 publicado en el R.O. Suplemento 91 del 20 de septiembre del 2013.

Norma Técnica del Subsistema de Planificación de Recursos Humanos, expedida mediante resolución SENRES No. 141, publicado en el R.O. 187.

Norma Técnica de Subsistema de Clasificación de puestos del sector público, expedida mediante resolución de la SENRES 000042, publicada mediante R.O. 2005.

Norma Técnica del Subsistema del Reclutamiento y Selección de Personal expedida mediante Acuerdo Ministerial No. MRL 2012-0058, publicada en el R.O. No.702 de 14 de septiembre de 2012.

Norma Técnica del Subsistema de Formación y Capacitación, expedida mediante Acuerdo Ministerial No. MRL -2012-0024, publicada en el R.O. 885 de 15 de abril del 2013.

Norma Técnica del Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal, expedida mediante resolución SENRES No. 38, publicada en el R.O. No. 303, del 27 de marzo del 2008.

Páginas de Internet:

http://www.mintrab.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=86:politicas-y-normas&catid=47&Itemid=65

Ministerio de Relaciones Laborales.

<http://www.buenvivir.gob.ec/presentacion>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES

<http://dialnet.unirioja.es/>

Fundación Dialnet

<http://www.latindex.unam.mx/>

Latindex. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal

<http://siare.clad.org/siare/innotend/innotend.html>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. La Evaluación como herramienta para una Gestión Pública orientada a resultados.

<http://www.worldbank.org/#9900>

Banco Mundial. Gerencia del Sector Público