

Memorias académicas del V Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública y Primer Diálogo Binacional de Gobierno y Administración Pública Colombo-Ecuatoriano 2017

Coordinadores

Carlos Paladines y Paúl Cisneros

Centro de Gobierno y Administración Pública
Instituto de Altos Estudios Nacionales

Quito-Ecuador



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO



Escuela Superior de
Administración Pública

© de la edición IAEN, 2018

© de la edición ESAP, 2018

351.7098610866t

P1538m

Paladines, Carlos

Memorias académicas del V Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública y Primer Diálogo Binacional de Gobierno y Administración Pública Colombo-Ecuatoriano 2017 / Carlos Paladines y Paúl Cisneros, coordinadores.— 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2018
160 p.; 16,5 x 24 cm

ISBN impreso: 978-9942-29-022-9

ISBN digital: 978-9942-29-023-6

1. Administración pública 2. Política económica 3. Desarrollo rural (sugerido) 4. V Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública 5. Primer Diálogo Binacional de Gobierno y Administración Pública Colombo-Ecuatoriano 2017. 6. Gobierno electrónico (sugerido) I. Título

El contenido de este libro es un trabajo conjunto entre varios colaboradores del IAEN, la ESAP y la UPEC: Carlos Paladines y Paúl Cisneros (IAEN), Jimmy Cabrera y Alexander Muñoz (ESAP) y Javier Villarreal (UPEC).

Este libro, que publica la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), corresponde a la edición ya presentada en Ecuador por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Centro de Gobierno y Administración Pública

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Miguel Romero Flores

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diseño de interiores y portada: Gabriel Cisneros Venegas

Asistente editorial: Cristina Silva Villamar

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Territorial ESAP Nariño - Alto Putumayo

Calle 14 número 24-42

Tel.: (92) 7228800

Pasto, Colombia

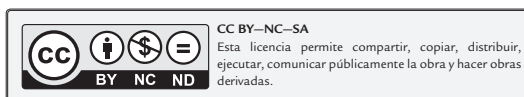
<http://www.esap.edu.co/>

Información: nariño@esap.edu.co

Impresión: Mundigráficas Pasto S. A.

Tiraje: 300 ejemplares

Las opiniones expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no de sus afiliaciones institucionales actuales o previas.



Índice

Sobre los autores.....	9
Introducción	13
El futuro no es lo que solía ser: del gobierno electrónico a la gobernanza electrónica, una visión ciudadano-céntrica y gobernanza-céntrica.....	17
<i>Po Chun Lee y Marcelo Varela</i>	
Modelos de gobernanza económica en las políticas de desarrollo rural....	33
<i>Yubari Valero</i>	
Alta dirección en el servicio público ecuatoriano, retos y perspectivas del siglo XXI	51
<i>Carlos Paladines</i>	
Análisis del control interno al talento humano y de la calidad del servicio en las instituciones públicas del Ecuador.....	75
<i>Jorge Enrique Revelo Rosero, Nelson Iván Benalcázar Atencia y Carlos Alberto Mancheno Vaca</i>	
Análisis de la visión a largo plazo de los planes nacionales de desarrollo del Ecuador desde el 2007 hasta el 2017	93
<i>Corina Zelene Bustos Parra, María Teresa Franco Olivo, Nelson Miguel Narváez Garzón y Gabriel Tadeo Pazmiño Jorgge</i>	
Gobierno Por Resultados en Ecuador del siglo XXI: utopía o realidad	115
<i>Santiago Illescas Correa</i>	
Alternativas y desafíos de las alianzas público-privadas en Ecuador: la Empresa Eléctrica Quito	135
<i>Verónica Esperanza Vizcaíno Guzmán</i>	
Anexo	157

Comité Científico del V Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública

Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN

- PhD. Irma Jara
- PhD. Paúl Cisneros
- PhD (c). Carlos Paladines
- Mgs. José Wagner

Universidad Politécnica Estatal del Carchi

- Msc. Daysi Viviana Perdomo Cabrera
- Msc. César Gonzalo Alvear Morales
- PhD. Vladimir Alberto Pérez Parra
- Msc. Fernando Javier Villarreal Salazar

Escuela Superior de Administración Pública

- PhD (c). Jimmy Orlando Cabrera Meza
- Mgs. Alexander Muñoz

Sobre los autores

Carlos Paladines

Doctorando en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA). Doctor en Jurisprudencia de la Universidad Católica del Ecuador (PUCE), 2001. Master of Arts en Seguridad Internacional y Relaciones Civiles y Militares, Naval Postgraduate School, Faculty of National Security Affairs, Center of Civil Military Relations, Monterey, Estado de California, Estados Unidos, 2003. Especialidad en Derecho Empresarial, Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL) Quito-Ecuador, 2007. Docente e investigador, profesor agregado 1 del Centro de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador.

Po Chun Lee

Doctor en Economía Aplicada por la Universidad de Nanjing, China. Tiene una maestría en Economía y títulos de pregrado en Relaciones Internacionales y Economía por la Universidad del Sur de California, Estados Unidos. Docente e investigador principal 1 del Centro de Economía Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador. Algunas de las líneas de investigación que desarrolla son: cooperación financiera internacional, dinero electrónico, finanzas electrónicas, relaciones económicas entre China y Latinoamérica, mecanismos para formación de precios para productos culturales y creativos, cooperación económica de la región Asia-Pacífico, gobierno electrónico y gobernanza electrónica.

Marcelo Varela

Economista por la Universidad Central del Ecuador, 2000. Maestro en Economía del Desarrollo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Sede Ecuador), 2009. Dr. (c) en Ciencias Sociales con mención en Economía Aplicada, Universidad de Salamanca, España. Dirige el proyecto de investigación Ecuamod en conjunto con la Universidad de Essex, Reino Unido, y el Instituto Mundial para la Investigación de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER), desde junio de 2016. Es docente titular a medio tiempo en la Universidad Central del Ecuador desde enero de 2013. Decano del Centro de Economía Pública y Sectores Estratégicos del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador.

Yubari Valero

Doctorando en Economía para el Desarrollo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Sede Ecuador). Tiene una maestría en Economía Social por la Universidad General Sarmiento, Argentina y una especialización en Desarrollo Económico Local por el Centro de Estudios Urbanos Rurales (Cerur), Israel. Además, realizó una especialización en Desarrollo Endógeno del Sector Rural por la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado (Ucla), Venezuela.

Alta dirección en el servicio público ecuatoriano, retos y perspectivas del siglo XXI

Carlos Paladines

Introducción

CUANDO ESCUCHAMOS LOS términos *profesionalización*, *Alta Dirección Pública (ADP)* y *Nueva Gestión Pública (NGP)*, parecería tratarse de metas pendientes por alcanzar en América Latina. En efecto, a partir de la crisis del modelo burocrático, a finales de la década de 1970, la reforma del Estado exigía plantearse una “reconstrucción de la capacidad estatal como condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza” (CLAD, 1998, p. 9). Son ya casi cuatro décadas de muy diversas reformas del Estado en la región. El presente artículo tiene como objetivo analizar el *servicio público ecuatoriano (SPE)*,¹ desde los años previos al retorno a la democracia (1979), enfocándose en los mecanismos de contratación y fortalecimiento de la ADP, y así identificar retos que se presentan, a inicios del siglo XXI, en la regulación de esta instancia de radical incidencia en la generación de las políticas públicas que requieren los Estados para afianzar el desarrollo integral en nuestras sociedades.

El paradigma de la NGP aparece en las reformas administrativas en América Latina desde la década de 1980. En una primera instancia, mediante disposiciones de corte neoliberal, acorde con los lineamientos del “Consenso de Washington”, que se orientaron a restringir el rol del Estado al fomentar “desregulaciones, privatizaciones, tercerizaciones, descentralizaciones y reducciones de personal en la administración pública, ya que la estabilidad fiscal era la prioridad del momento” (Ramos, Scrollini, & Solórzano, 2013, p. 1). En una segunda etapa, con una década de posterioridad, la NGP evoluciona y planea nuevas reformas alineadas a los enfoques “de ‘buen gobierno’... haciendo énfasis en la descentralización, el acercamiento al ciudadano, la calidad regulatoria, la incorporación de las tecnologías de la información, la gestión de los recursos humanos y el fortalecimiento de la administración central” (Ramos, Scrollini, & Solórzano, 2013, p. 1). La NGP en definitiva, se concentra en:

¹ Compréndase por *servicio público*, al *servicio civil* o *función pública* definido en el preámbulo de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP, 2003), que, en el caso ecuatoriano, comprende a 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 (CRE, art. 229).

[...] abandonar tanto la concepción burocrática tradicional, de tipo clientelista, en que se funda aún la organización y gestión pública en varios países de la región, como la adhesión incondicional a la concepción racional-legal de cuño weberiano, que resulta insuficiente para afrontar los desafíos de una gerencia estatal expuesta a contextos turbulentos e inciertos como los que caracterizan, hoy, al Estado post-consenso de Washington (Oszlak, 2002, p. 1).

En ese marco, se posicionan como componentes centrales para la transformación del sector público el “profesionalizar el servicio civil, establecer sistemas de incentivos adecuados, mejorar los niveles de remuneración y modificar los estilos de gestión para introducir más eficiencia y transparencia y permitir el mayor control social” (Martínez, 2002, p. 19). La profesionalización del servicio civil y del empleo público en general se constituye en un factor preponderante en el modelo de NGP, comprendida como un “proceso a través del cual las instituciones estatales adquieren un conjunto de atributos que, en última instancia, les permite disponer de personal con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades” (Oszlak, 2002, p. 1). “Estudios recientes han relacionado la profesionalización del servicio civil con un impacto positivo en el desarrollo de los países, como por ejemplo en el desarrollo económico y democrático, reducción en los niveles de pobreza y corrupción” (Lafuente, Schuster, & Rojas-Wettig, 2013, p. 1).

Cobra, en dicha etapa aún mayor importancia en la NGP la profesionalización de la “alta burocracia” o alta dirección pública (ADP), por lo que, sin desconocer el requerimiento de fortalecer las competencias del talento humano en todas las instancias que integran la función pública, el presente artículo se concentra en analizar a la ADP, comprendida en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) como:

[...] la franja directiva o gerencial de los sistemas político-administrativos... cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los Gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquel, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos (CIFP, 2003).²

La propuesta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) se mueve en igual orientación:

2 La CIFP así lo precisa en el Capítulo Quinto, Consideraciones Específicas sobre la Función Directiva, Enunciado 53, La Función Directiva Profesional.

[...] es que, ante todo, se constituya un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos. En este sector del Estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados. Esto es una condición sine qua non para la implantación del modelo gerencial (CLAD, 1998, p. 11).

En pocas palabras, la ADP adquiere un rol protagónico en la NGP al convertirse en una instancia estratégica, dado que se la concibe como “una institución mediadora entre los políticos designados y los miembros del servicio civil, y horizontalmente como una instancia mediadora entre los diferentes ministerios, departamentos o agencias” (Martínez, 2012, p. 390).

Por el gran énfasis que pone la NGP en la ADP y su profesionalización, el presente artículo analiza la historia última del Servicio Público Ecuatoriano (SPE) para observar la evolución del ordenamiento jurídico que rige su ADP, identificar los mecanismos vigentes que regulan su accionar, así como abstraer las perspectivas y retos que aseguren su profesionalización, toda vez que bajo su responsabilidad está coadyuvar al diseño e implementación de las políticas de Estado.

Desarrollo

Marco teórico o referencial

“El imperio de la ‘política’ sobre cualquier imperativo de gestión hace que la volatilidad del sistema sea alta y la continuidad de muchas políticas incierta” (Ramos, Scrollini, & Solórzano, 2013, p. 22), lo que ha dado pie al debilitamiento de la función pública, a críticas de parte de la ciudadanía e incluso a actos de corrupción que no ha sabido controlar. Reducir el análisis a solo al diagnóstico o a las quejas y denuncias nos es suficiente. Por ello, es importante indagar, en los países de la región, las causas por las cuales las políticas públicas no llegan a materializarse en su totalidad y, en muchos casos, terminan truncas. Probablemente se observe un requerimiento de mayores competencias para la generación de consensos y articulación de intereses por parte de los responsables del diseño, implementación y seguimiento de dichas políticas.

Sin embargo, la gran pregunta que surge es ¿qué acontece en Latinoamérica con relación a este tema? Salvo el caso chileno, que es de lo más destacado, y una que otra legislación de algún otro país (Colombia, República Dominicana, Brasil), que enuncian el tema, la realidad es que hablar de una función directiva profesional es un bien escaso. Si ya de por sí el asunto de la profesionalización de las administraciones públicas latinoamericanas no nos señala indicios de su consolidación en la mayoría de los países, el asunto de la función directiva profesional es todavía más lejano (Martínez, 2012, p. 391).

Ahora bien, es importante determinar a qué nos referimos con el término ADP y el debate teórico y práctico que involucra su aclaración o delimitación conceptual. En este sentido, la CIFP, de la cual los países de la región son suscriptores, establece recomendaciones para fortalecer la ADP, que además ha sido el centro del análisis por parte de organismos internacionales como el CLAD, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM).

Por las razones expuestas, en una primera instancia se identificarán los parámetros para establecer el marco referencial que se incorpora a esta investigación y así poder determinar las principales características de la ADP, bajo el modelo de la NGP. En una segunda instancia se contrastarán estos parámetros con la realidad jurídica del SPE. Para el efecto, se establecen tres períodos históricos:

- El primero corresponde al período de “retorno a la democracia” y se concentrará en la revisión de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa³ codificada por la Junta Militar, previo al inicio del nuevo proceso democrático (1979).
- El segundo período corresponde a las reformas de “inicio de siglo” y examinará la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (Loscca),⁴ expedida en el año 2003 y vigente hasta el año 2010.
- Finalmente, el período “vigente”, que corresponde a las reformas posteriores a la expedición de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) en el año 2008 y se enfocará en el estudio de la Ley Orgánica del Servicio Público (Losep),⁵ así como en la normativa secundaria de última generación, relacionada con ADP.

Mediante este análisis conceptual, histórico y comparativo se aspira exponer las perspectivas de reforma y regulación de la ADP e identificar aquellos retos que se presentan a futuro en función del marco referencial de la CIFP y los estudios del CLAD. Ahondar en las experiencias e innovaciones que en materia de administración pública se están generando en la región permitirá impulsar cambios enfocados en la consecución de políticas públicas de largo plazo que aseguren el desarrollo integral de nuestros pueblos.

Análisis

Hacia la profesionalización de la ADP

Un primer acercamiento al rol de la ADP lo rescato del artículo “El fortalecimiento del alto gobierno en tiempos de gobernanza ‘insegura’: el difícil equilibrio entre la sospecha y la confianza”, presentado en el XXIII Concurso del CLAD (2010), por cuanto permite dimensionar el impacto de estos cargos en

3 Codificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, publicada en el Registro Oficial n.º 574, de 26/04/1978.

4 Registro Oficial Suplemento n.º 184, de 6/10/2003.

5 Registro Oficial Segundo Suplemento n.º 294, de 6/10/2010.

la materialización de la política pública, al señalar: “Sobre las instancias del alto gobierno cae el peso de la articulación intergubernamental e intersectorial y el armado de las funciones de diseño, operatoria, evaluación, control y de seguimiento de las políticas públicas” (Carrobbles, 2010, p. 24). Cobra importancia el debate respecto al rol de la ADP en los países de la región, por cuanto, antagónicamente a lo que enuncia Carrobbles, existe una fuerte tendencia a considerar que:

[...] la administración pública en América Latina suele caracterizarse por una importante subordinación al sistema político, lo que genera una falta de profesionalización y de capacidad de análisis técnico de sus miembros y problemas de coordinación en el proceso de formulación de políticas. Esto último está a su vez marcado por una desconexión entre ministerios y agencias ejecutoras, y pocos o débiles mecanismos de rendición de cuentas (Lafuente, Rojas, & Agosta, 2012, p. 4).

Mientras la corriente teórica de la NGP demanda profesionalización de la ADP, en los países de la región se observa una marcada tendencia a privilegiar el control político en esta gama de puestos públicos. “Varios autores (Schick, 1998; Shepherd, 1999; Moriconi, 2011; Panizza & George, 2005) han señalado acertadamente que el informalismo y la fuerte naturaleza caudillista y patrimonial de la administración pública en América Latina (Nef, 2007; Prats y Catala, 2005) no provee el ambiente adecuado para las reformas del estilo NPM” (Ramos, Scrollini, & Solórzano, 2013, p. 2).

Es preciso reconocer que si bien el modelo burocrático weberiano no llegó a implementarse en su totalidad en los países de la región (CLAD, 1998, p. 10), sus “herencias y legados” aún se encuentran presentes en la función pública latinoamericana. Se destaca como ejemplo del modelo weberiano el excesivo énfasis en el control político de la ADP, que se manifiesta, por ejemplo, en la modalidad de puestos de libre nombramiento y remoción para este tipo de posiciones. Sin embargo, visos de cambio se empiezan a sentir en la región, que, según la interpretación dominante en la literatura de la reforma estatal en América Latina, estaría atravesando por una fase de transición, “desde el modelo de organización weberiano, dominante durante gran parte del siglo xx, hacia el modelo de la NGP, cuyos rasgos principales contrastan visiblemente con el viejo paradigma” (Oszlak, 2002, p. 1).

Sin importar la tendencia política del Gobierno de turno, ni el rol del Estado, el modelo económico o ideología que este propugne, la función pública requiere incorporar mecanismos que permitan atender a los requerimientos políticos, sociales y económicos de forma eficiente, eficaz y oportuna, más allá de dogmatismos, escuelas y partidos. Bajo otros términos, al igual que otras regiones del mundo, América Latina se enfrenta al desafío de traducir objetivos y metas, programas y proyectos de políticas públicas en planes diseñados e implementados con la rigurosidad técnica suficiente para alcanzar los

objetivos planteados. Las relaciones entre los tres principales actores de este proceso: ciudadanos, administración pública y dirigencia política, hoy todavía se desarrollan en un contexto que refleja desarticulación entre las propuestas políticas y sus resultados, “con aún bajos niveles de confianza en las instituciones públicas y sin presentar cambios radicales de dirección en las políticas implementadas” (Lafuente, Rojas, & Agosta, 2012, p. 1).

Por tanto, la figura de la (ADP), como cuerpo de “gerentes” profesionales separados de la política y de la burocracia de línea, “comienza a ser vista como una de las piezas fundamentales de la reforma del Servicio Civil” (Ramos, Scrollini, & Solórzano, 2013, p. 2). Si bien son pocos los Gobiernos de la región que han establecido y sostenido políticas de fortalecimiento de la alta dirección y pocos estudios abordan sistemáticamente esta problemática, en los países de Latinoamérica crece hoy un discurso fundamentado acerca de la necesidad de contar con segmentos directivos altamente capacitados y profesionales para encarar la compleja tarea de administrar lo público (Iacoviello, Llano, & Strazza, 2012, p. 1). La reforma del Servicio Civil en América Latina de parte de organismos internacionales como (BM, BID, CLAD), ante el cúmulo de limitaciones y dificultades para avanzar en la profesionalización del servicio civil como un todo, se concentra en fortalecer la ADP, como una de las principales instancias para asegurar la materialización de la política pública.

La demanda de una ADP con competencias para diseñar, implementar y evaluar efectos de la política pública es evidente en Latinoamérica. Los organismos internacionales han profundizado en su análisis e incluso han planteado referentes para el fortalecimiento de éste tipo de puestos, por lo que se estima que a corto plazo se den reformas en este ámbito en los países de la región.

Parámetros de análisis de la ADP

Con el objetivo de revisar a la ADP del SPE bajo premisas aceptadas y reconocidas internacionalmente, se incorporan al presente estudio, en primera instancia, los enunciados de la CIFP, en segunda instancia las dimensiones comparativas empleadas por el Servicio Civil de Chile y, en tercera instancia, los elementos que extrae Martínez (2012) de la definición de carrera de directivos públicos que establece la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Carta Iberoamericana de la Función Pública

En el contexto de América Latina, caracterizado por una creciente demanda de profesionalización de la ADP, se instala la CIFP como uno de los mayores referentes normativos. Evitando señalar juicios de validación o negación, se asume a los siguientes enunciados como parámetros referenciales efectivos para evidenciar o no los avances del SPE en esta materia.

El Capítulo V de la CIFP, denominado “Consideraciones Específicas sobre la Función Directiva”, se puede sintetizar en los siguientes puntos:

1. **Definición de la Dirección Pública Profesional:** El Capítulo V de la CIFP señala como primer parámetro o punto de partida que la adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos. Tener a este enunciado como el referente inicial es un gran acierto, puesto que sin la debida aclaración y construcción conceptual no es posible ni la identificación precisa de los puestos y niveles que integran la ADP, ni el establecimiento de políticas y regulaciones propias y específicas para este tipo de posiciones.
2. **Institucionalización de la Gerencia Pública Profesional:** Como segundo parámetro se define la institucionalidad de la ADP a partir de la consideración de los siguientes elementos: primero, un núcleo de discrecionalidad directiva en las materias y decisiones propias de la gestión. Segundo, un sistema eficaz de control y rendición de cuentas que facilite la exigencia de responsabilidades a los directivos. Tercero, sistemas de compensaciones derivados de la evaluación de los resultados de la gestión. Finalmente, como cuarto factor, un conjunto de valores comunes de referencia, centrados en la racionalidad para el manejo de los recursos y en la creación del mayor grado de valor público mediante el adecuado uso de aquéllos.
3. **Regulaciones específicas de la Función Directiva:** La ADP debe tener un marco jurídico exclusivo en el que se determine de manera específica las exigencias de cualificación y selección para el ingreso a este nivel, así como los requerimientos para su permanencia, evaluación y estabilidad laboral mediante mecanismos de compensación y promoción, todos ellos en función de los resultados alcanzados.

Como puede observarse, los enunciados de la CIFP son claros y concretos. Los países que se propongan iniciar reformas en este ámbito tienen un conjunto de parámetros que permiten abordar cambios en áreas concretas para impulsar la profesionalización de la ADP.

Parámetros de análisis comparado del Servicio Civil de Chile

El Servicio Civil de Chile (2015), en el artículo “Fortalecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: una mirada comparada”, analiza a los servicios civiles de Bélgica, Brasil, Canadá, México, Países Bajos y Reino Unido, mediante las siguientes dimensiones:

1. **Formación y desarrollo:** Condiciones necesarias para que la ADP pueda desempeñar efectivamente su rol público. Se concentra en los programas de inducción y capacitación, de acompañamiento de directivos y las propuestas de detección temprana y entrenamiento de talentos.
2. **Reclutamiento y selección:** Los sistemas de alta dirección pública no pueden ser reducidos a un mero procedimiento de selección, por lo que su acceso debe establecer filtros para restringir la politización del aparato administrativo del Estado.

3. **Compensaciones:** Incluyen la remuneración en sentido estricto, para la cual la preocupación habitual radica en la posible brecha que existe respecto del sector privado. También deben ser considerados elementos como la relación entre remuneración y desempeño.
4. **Institucionalidad:** Es importante saber si existe un organismo especializado a cargo de la alta dirección pública.

Parámetros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Martínez, en su artículo “Hacia la profesionalización de la función directiva en Latinoamérica”, al analizar la definición ADP según la OCDE, destaca los siguientes elementos:

1. **Las posiciones más altas en el Gobierno:** Normalmente, se sitúan justo debajo de los nombramientos políticos que se dan mediante procedimientos no competitivos. El número de niveles que comprende el servicio civil *senior*⁶ depende de la definición usada por cada país. Los puestos más altos del Gobierno pueden definirse por medio de un rango específico de posiciones (secretarías generales o directores generales), estableciendo un grado o escala personal que sean atribuibles a la persona y al puesto o mediante un grupo salarial.
2. **Nombramientos competitivos:** El nombramiento abierto significa que hay una adecuada convocatoria para candidatos internos y externos, basado en el mérito, las capacidades, experiencia y desempeño de los candidatos.
3. **Instituciones y procesos adecuados de gestión de recursos humanos:** Nombramientos, remociones, promociones, evaluación del desempeño, salarios y demás, se determinan por procesos en los que se introducen mecanismos de “equilibrio de poder”.
4. **Funciones:** La ADP puede desempeñar una o varias funciones esenciales: 1) asesoría política, analizando e informando sobre contenidos políticos a ministros, normalmente sin incluir la opinión de partidos políticos, que podría ser el trabajo de los asesores o nombramientos políticos; 2) eficacia operativa, administrando recursos para alcanzar los resultados esperados de los programas y servicios; 3) eficacia en servicios corporativos, gestión de recursos financieros, personal, tecnología e infraestructura.
5. **Separación formal de un grupo definido:** La separación significa que el personal perteneciente a la ADP tiene diferentes reglas y planes del resto del servicio civil, tanto del ámbito político como del resto de funcionarios públicos. Aquellos planes diferentes podrían ser: estructura salarial, contratación, nombramiento, acuerdos de desempeño y evaluación, sistema de equilibrio de poderes, entre los principales.

6 “*Senior* denota el más alto rango en virtud de la antigüedad en el servicio. El término no se utiliza en países como España o Francia, en los que se prefiere usar el equivalente a alto funcionario, alta función pública o *haut fonction publique* (respectivamente) o en países como Alemania o Austria que se usa el equivalente ‘cúspide/cima de los servidores civiles’ (*Spitzenbeamte*)” (Martínez, 2012, p. 389).

- 6. Flexibilidad respetando los procesos:** La flexibilidad quizá necesite homogeneizar los procesos competitivos en el nombramiento, para la correcta relación entre servidores civiles *senior* y el ministro (o nombramientos políticos). Podría acompañarse de procesos adecuados en el momento en que, por ejemplo, los ministros tienen la oportunidad de aceptar o rechazar un nombramiento de una comisión autónoma, o acceden a evaluación independiente en el momento en que hay un desempeño poco confiable o inadecuado, o incluso pueden destituir a un servidor civil *senior*. En estos casos, deberían respetarse los procesos para evitar la arbitrariedad de los políticos.
- 7. Dirección centralizada:** La ADP debe estar centralizada o monitoreada para prevenir la interferencia política que se da en el nivel ministerial individual, especialmente en promoción, descenso y salarios basados en el desempeño.

Parámetros seleccionados

Los enunciados, dimensiones y elementos citados contienen premisas comunes en la mayoría de los casos. Estos elementos comunes constituirán los parámetros seleccionados para el análisis de la ADP en el caso ecuatoriano, conforme se observa en la siguiente tabla:

Tabla 1
Parámetros seleccionados para análisis de la ADP

CIFP	Servicio Civil Chile	OCDE (Martínez, 2012)	Parámetros seleccionados	
Definición	Reclutamiento y selección	Separación formal	Definición: Identificación de los puestos que integran la ADP	Separación formal
		Posiciones más altas de Gobierno		Tipo de puesto
Regulación	Formación y desarrollo	Nombramientos competitivos	Regulación: Normativa y procedimientos propios	Niveles
		Funciones		Selección
	Compensaciones	Flexibilidad respetando procesos		Funciones propias
				Formación y desarrollo
		Compensaciones		
			Flexibilidad	
			Estabilidad	
			Evaluación por resultados	
Institucionalización	Institucionalización	Instituciones y procesos de gestión de recursos humanos	Institucionalización	Entidades rectoras
		Dirección centralizada		Dirección centralizada

Fuente: Elaboración propia (2017).

Análisis del SPE

Los tres períodos históricos de análisis propuestos para el SPE, desde el retorno a la democracia (1978-2003), pasando por el inicio del siglo XXI (2003-2010), para llegar al período vigente (2010-2016), han traído consigo la implementación de varias reformas imperativas para cada época. Como relevantes reformas se pueden citar: la unificación y homologación salarial, la generación de un sistema integrado de administración del talento humano en la Loscca (Paladines, 2004), así como la incorporación de la calidad del servicio en la Losep (Paladines, 2014). Sin embargo, en lo relativo a la ADP, son pocos los avances que se puede destacar.

Es preciso resaltar que las tres normas que se analizan, de acuerdo con los períodos propuestos, definen con relativa claridad un conjunto de puestos a los que se accede mediante libre nombramiento y remoción de las autoridades políticas. Estos puestos corresponden a autoridades institucionales que, en algunos casos, podrían clasificarse como ADP. El presente análisis se concentrará en este tipo de disposiciones.

Ecuador: retorno a la democracia

A finales de la década de 1970, Ecuador fue uno de los primeros países en retornar a la democracia. En ese período se expidieron la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos (1975)⁷ y la codificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (1978), que rigieron la administración pública hasta inicios del siglo XXI.

Tabla 2

Análisis de parámetros seleccionados para ADP durante primer período SPE

Parámetros seleccionados		Valoración	Retorno a la democracia (1978-2003)
Definición: Identificación de los puestos que integran la ADP	Separación formal	x √	Puestos de libre nombramiento y remoción
	Tipo de puesto	x	
	Niveles	x	
Regulación: Normativa y procedimientos propios	Selección	x	
	Funciones propias	x	
	Formación y desarrollo	x	
	Compensaciones	x	
	Flexibilidad	x	
	Estabilidad	x	
	Evaluación por resultados	x	
Institucionalización	Entidades rectoras	x √	Dirección Nacional de Personal
	Dirección centralizada	x	

Fuente: Elaboración propia (2017). (x) equivale a que no cumple, (x √) a que cumple parcialmente y (√) sí cumple.

⁷ Registro Oficial n.º 714, de/1/1975.

Definición de ADP en el SPE, primer período

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1978 incorpora dos disposiciones generales relativas a la ADP. En primer lugar, el artículo 90, al normar los puestos excluidos de la carrera administrativa, que en su literal b) determina textualmente lo siguiente:

b) Los funcionarios que tienen a su cargo la dirección política y administrativa del Estado o que ejerzan cargos de confianza, los ministros, secretarios generales y subsecretarios de Estado; el Director Nacional de Personal; el Presidente y el Director Técnico de la Junta Nacional de Planificación; el Contralor General y el Subcontralor, el Director Financiero y Administrativo, el Secretario General y los directores regionales de la Contraloría; los directores generales y directores; los gerentes y subgerentes de las empresas e instituciones autónomas del Estado; los gobernadores, los intendentes, subintendentes y comisarios de policía; los jefes y tenientes políticos; los jefes del servicio de investigación criminal; el personal de la Secretaría General de la Administración Pública, de la Inspectoría General de la Nación y de la Casa Civil, cuyos cargos se consideran de relación directa con el jefe de la Función Ejecutiva; los secretarios privados y los choferes asignados a los funcionarios comprendidos en esta letra y en el artículo 3 de la presente Ley... (Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, 1978, art. 90).

El artículo realiza un listado de puestos a cargo de la dirección política y administrativa del Estado, mas no incorpora disposiciones que definan con claridad el universo de puestos de la ADP. Por el contrario, la norma es una puerta abierta para que en otras instancias se incorporen más tipos de puestos en este ámbito, tal como se evidencia al revisar el siguiente artículo de la Ley:

Art. 91. Facultades del Director Nacional de Personal.- Además de los puestos señalados en el artículo anterior, el Director Nacional de Personal podrá recomendar al Gobierno que se excluyan de la Carrera Administrativa mediante ley, otros puestos cuando a ellos correspondan funciones esencialmente políticas o de confianza o por razón de que así lo aconsejen las conveniencias de la Administración. Asimismo, el Director Nacional de Personal podrá proponer al Gobierno que se incluyan dentro de la Carrera Administrativa mediante ley, aquellos puestos de dirección eminentemente técnicos o cuyas funciones impliquen señalamiento de política de Servicio Público (Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, 1978, art. 91).

Lo que se puede destacar de la Ley de 1978 es que reconoce dos tipos de puestos, los de dirección política y los de dirección técnica que impliquen señalamiento de políticas públicas; estos segundos se ajustan más a lo que hoy se denomina ADP. Sin embargo, no se delimitó fronteras entre uno y otro tipo de puesto, la Ley de 1978 y la Ley de Remuneraciones de 1975 traían por ende un problema mayúsculo en la definición de puestos de la ADP, así como de los puestos del servicio civil en general. Mientras que la Ley de 1978

mencionaba un sistema de clasificación de puestos,⁸ antagónicamente la Ley de Remuneraciones establecía componentes remunerativos sustentados en las características personales de los servidores públicos,⁹ generándose un divorcio entre la valoración del puesto y el sistema remunerativo; situación comprensible por cuanto la Ley de Remuneraciones se expide con tres años de anticipación a la codificación de la ley de 1978. Esto se evidencia con claridad al observar la escala remunerativa nacional establecida en el año 2000, cuando entró la dolarización en vigencia en Ecuador. En dicha escala se puede observar grados remunerativos y la ausencia de los grupos ocupacionales correspondientes a dichos grados:

Tabla 3
Escala de sueldos básicos de servidores públicos del año 2000

Grados	Sueldos básicos en sucres	Sueldos básicos en dólares	Gastos por representación en sucres	Gastos por representación en dólares	Gastos por residencia en sucres	Gastos por residencia en dólares
1	750 000	30,00				
2	765 000	30,60				
3	780 000	31,20				
4	800 000	32,00				
5	825 000	33,00				
6	850 000	34,00				
7	875 000	35,00				
8	900 000	36,00				
9	950 000	38,00				
10	1 000 000	40,00				
11	1 050 000	42,00				
12	1 100 000	44,00				
13	1 150 000	46,00				
14	1 200 000	48,00				
15	1 250 000	50,00	385 000	15,40	385 000	15,40
16	1 300 000	52,00	395 000	15,80	395 000	15,80
17	1 380 000	55,20	405 000	16,20	405 000	16,20
18	1 460 000	58,40	430 000	17,20	430 000	17,20
19	1 700 000	68,00	540 000	21,60	540 000	21,60
20	2 200 000	88,00	720 000	28,80	720 000	28,80
21	2 700 000	108,00	870 000	34,80	870 000	34,80

Fuente: Resolución del Conarem 13. Registro Oficial Suplemento n.º 88 de 31/5/2000.

- 8 Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1978: “**Art. 72. De la clasificación de puestos.**- La Dirección Nacional de Personal elaborará un sistema de clasificación de los puestos del servicio civil, tomando en consideración principalmente el tipo de trabajo, su dificultad, complejidad y responsabilidad, así como los requisitos de aptitud, educación y experiencia necesarios para su desempeño, sin considerar quien sea el actual titular del puesto. La clasificación de puestos y su nomenclatura se expedirán por resolución dictada por el Director Nacional de Personal”..
- 9 Como ejemplo: Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos: “**Art. 4.** Las asignaciones complementarias que constituyen retribuciones adicionales al sueldo básico son las siguientes: a) subsidio por antigüedad; b) subsidio por circunstancias geográficas; c) décimo tercero y décimo cuarto sueldos; y, d) bonificación por títulos académicos, especializaciones y capacitaciones adicionales relacionadas con sus labores”.

La Ley del 1978 no incorpora más disposiciones relativas a la regulación de la ADP. En lo relativo a institucionalidad, se puede rescatar el establecimiento de la Dirección Nacional de Personal, como una entidad especializada en la materia.

Ecuador: inicios de siglo XXI

En el año 2003, con la expedición de la Loscca, se da la primera reforma administrativa desde el retorno a la democracia. Entre una de sus varias transformaciones, integra a su ámbito lo relativo a las remuneraciones públicas, para pasar de un modelo remunerativo en función de las particularidades de la persona o servidor público al modelo remunerativo en función de las características del puesto o cargo público. Gran parte de sus aportes fueron recogidos por la Losep y, en cierta manera, continúan vigentes hasta la actualidad.

Tabla 4

Análisis de parámetros seleccionados para ADP durante segundo período SPE

Parámetros seleccionados		Valoración	Inicio del siglo XXI (2003-2010)
Definición: Identificación de los puestos que integran la ADP	Separación formal	√	Sí
	Tipo de puesto	√	Director técnico
	Niveles	√	1 nivel: grupo ocupacional directivo
Regulación: Normativa y procedimientos propios	Selección	x √	Libre nombramiento y máximo nivel carrera
	Funciones propias	√	Las de grupo ocupacional directivo
	Formación y desarrollo	x	
	Compensaciones	x √	Máximo nivel remunerativo de carrera
	Flexibilidad	x	
	Estabilidad	x √	Solo si es funcionario de carrera
	Evaluación por resultados	x	
Institucionalización	Entidades rectoras	x √	Senres
	Dirección centralizada	x	

Fuente: Elaboración propia. (x) equivale a que no cumple, (ú √) a que cumple parcialmente y (√) sí cumple.

Definición de ADP en el SPE, segundo período

Si se analizan conjuntamente las reformas remunerativas y la incorporación del Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos del Servicio Civil que trae la Loscca, en relación con la ADP, las reformas son considerables. En primer lugar, se estableció un subsistema de clasificación de puestos con los siguientes factores de valoración:

Tabla 5

Factores, subfactores y valoración del subsistema de clasificación de puestos

Factores	Subfactores	Ponderación	Subtotal
Competencias (c)	Instrucción formal	200	500
	Experiencia	100	
	Habilidades de gestión	100	
	Habilidades de comunicación	100	
Complejidad del puesto (k)	Condiciones de trabajo	100	200
	Toma de decisiones	100	
Responsabilidad (r)	Rol del puesto	200	300
	Control de resultados	100	
Total puntos		1000	1000

Fuente: Resolución n.º SENRES-2005-0000042, publicada en el Registro Oficial n.º 103, de 14/9/2005.

En segundo lugar, “ató”, vinculó las remuneraciones a los grupos ocupacionales, determinados mediante el subsistema de clasificación de puestos, como lo disponía el artículo 141 del Reglamento de la Loscca:

Art. 141. Clasificación de puestos.- Es el proceso mediante el cual se ubican los puestos dentro de los grupos ocupacionales de acuerdo a su valoración. Los grupos ocupacionales en ningún caso podrán exceder de 14 y corresponderán a los grados establecidos en la Escala Nacional de Remuneraciones Mensuales Unificadas (Loscca, art. 141).

En tercer lugar, la Loscca y su Reglamento establecieron una metodología para determinar la estructura de puestos del servicio civil, en la cual se identifican específicamente los puestos de ADP:

Art. 146. Metodología de la estructura de puestos. La estructura de puestos en las instituciones del sector público se sujetará a la metodología señalada en este reglamento, tomando como base los criterios y objetivos de la estructura organizacional; así como la valoración de puestos. Los puestos serán clasificados en grupos ocupacionales:

- a. **Grupo ocupacional directivo:** comprende los diferentes niveles y puestos de naturaleza gerencial del sector público;
- b. **Grupo ocupacional profesional:** comprende los grupos ocupacionales de profesionales; cada uno de ellos integran a puestos similares de acuerdo con su valoración; y,
- c. **Grupo ocupacional no profesional:** comprende los grupos ocupacionales de pre-profesional, técnicos, asistente administrativo y auxiliar de servicios; cada uno de ellos agrupa a puestos similares de acuerdo con su valoración (Loscca, art. 146).

Finalmente, para evitar confusión con los puestos políticos o de nivel jerárquico superior, el Reglamento de la Loscca los delimita de la siguiente manera:

Art. 147. Estructura de puestos del nivel jerárquico superior. Para efectos de la aplicación de la Loscca y de este reglamento, constituye el nivel jerárquico superior del sector público, los puestos de Presidente de la República, Vicepresidente de la República, ministros y subsecretarios de Estado y las primeras y segundas autoridades de las instituciones, entidades, empresas y organismos del sector público señalados en los artículos 3 y 102 de la Loscca, que serán ubicados en la escala de remuneraciones mensuales unificadas del nivel jerárquico superior, expedida por decreto ejecutivo previo estudio técnico, informe y resolución de la Senres y el dictamen presupuestario favorable del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el financiamiento (Loscca, art. 147).

Al analizar la primera escala de remuneraciones del sector público y su estructura ocupacional genérica, que se expide fruto de las reformas de la Loscca y su Reglamento, con una prospectiva aplicación desde el año 2005 hasta el año 2009, inmediatamente se identifican a los puestos de ADP, que tienen el máximo nivel remunerativo del servicio público y que se encuentran ubicados por debajo de los puestos políticos de libre nombramiento y remoción:

Tabla 6

Escala de sueldos básicos de servidores públicos del año 2005-2009

Clase de puesto	Grado	2005	2006	2007	2008	2009
Auxiliar de servicios	1	300	323	345	368	390
Asistente administrativo A	2	321	345	369	393	417
Asistente administrativo B	3	345	371	397	422	448
Asistente administrativo C	4	373	401	429	457	485
Técnico A	5	405	436	466	496	527
Técnico B	6	443	470	498	526	553
Pre-profesional	7	486	517	547	578	608
Profesional 1	8	537	571	604	638	672
Profesional 2	9	597	634	671	709	746
Profesional 3	10	666	708	749	791	833
Profesional 4	11	747	785	822	860	897
Profesional 5	12	843	885	927	970	1012
Profesional 6	13	956	1004	1052	1100	1147
Director técnico de área	14	1000	1050	1100	1150	1200

Fuente: Resolución Senres 2004-000186, Suplemento Registro Oficial n.º 463, de 17/11/2004.

Tabla 7
Estructura ocupacional genérica para el sector público del año 2005-2009

Estructura ocupacional genérica				
Proceso	Nivel funcional	Serie	Clase	Puesto
Gobernante	Directivo	Dirección	Directiva	Gerente de área
				Intendente general
				Intendente regional
				Asesor general
Agregador de valor	Productivo	Operativa	Profesional	Subgerente de área
				Experto
				Consultor
				Auditor general
				Especialista en gestión pública
				Profesional 6
				Profesional 5
				Profesional 4
				Profesional 3
				Profesional 2
				Profesional 1
				Asistente de profesional
				Técnica
			Técnico	
Habilitante	Apoyo	Administrativa	Asistente administrativo	Asistente de gerencia
				Asistente administrativo
				Auxiliar administrativo
		Servicios	Auxiliar servicios	Auxiliar
				Conserje/mensajero

Fuente: Resolución Senres 2004-000186, Registro Oficial n.º 463, de 17/11/2004.

Regulación de la ADP en el SPE, segundo período

En relación con la regulación de la ADP, en este período se observa, en primer lugar, un sistema mixto de selección que, si bien privilegia el libre nombramiento y remoción, no impide que los servidores de máximo nivel profesional de carrera puedan ocupar estos puestos. A primera vista, la Loscca no evidencia cambios sustanciales, por cuanto su artículo 93, literal b)¹⁰ no dista mucho del artículo 90, literal b) de la Ley de 1978. El único cambio que se puede observar es la incorporación de un inciso al final del artículo 93, que textualmente indica:

¹⁰ El artículo 93 de la Loscca precisa: “**Art. 93. Servidores públicos excluidos de la Carrera Administrativa.**- Exclúyase de la Carrera Administrativa: ... b) Los funcionarios que tienen a su cargo la dirección política y administrativa del Estado, los Ministros, Secretarios Generales y Subsecretarios de Estado; el Secretario Nacional Técnico de Recursos Humanos y Remuneraciones, los titulares y las segundas autoridades de las instituciones del Estado; los titulares de los organismos de control y las segundas autoridades de estos organismos; los secretarios generales; los coordinadores generales; coordinadores institucionales; intendentes de control; los asesores; los directores, gerentes y subgerentes que son titulares o segundas autoridades de las empresas e instituciones del Estado; los gobernadores, los intendentes, subintendentes y comisarios de policía; los jefes y tenientes políticos, que son cargos de libre nombramiento y remoción”.

El servidor o funcionario público de carrera administrativa que de cualquier modo o circunstancia ocupare uno de los puestos previstos en este artículo, salvo que lo desempeñe por encargo o subrogación, perderá su condición de carrera y podrá ser libremente removido (Loscca, art. 93).

No obstante, la Loscca, por un lado, establece la imposibilidad de que servidores de carrera puedan ser integrados a puestos políticos, privilegiando la modalidad de libre nombramiento y remoción; por otro lado, permite la ocupación de puestos de ADP por parte de servidores públicos, restringiendo esta posibilidad únicamente para los servidores del grupo ocupacional de máximo nivel profesional:

Reglamento Loscca, artículo 11. Clases de nombramientos: Los nombramientos extendidos para el ejercicio de la función pública pueden ser:

a) Provisional:...

a.4. Nombramiento a puesto de dirección. El servidor público de máximo nivel del grupo ocupacional profesional podrá ser nombrado provisionalmente en un puesto de dirección dentro de la misma institución por el tiempo que la autoridad nominadora considere necesario; se deberá hacer constar su nueva remuneración con oportunidad de la designación provisional. Concluida la misma, el servidor regresará a su puesto de origen en las mismas condiciones anteriores a las de su designación (Reglamento Loscca, art. 11).

En lo relativo a compensaciones, a este tipo de puestos se los retribuye con el máximo nivel remunerativo para los servidores de carrera. Sin embargo, no se determinan procesos de evaluación por resultados propios o medidas que se concentren en generar autonomía, flexibilización y seguimiento en la carrera de los puestos de ADP.

Institucionalización de la ADP en el SPE, segundo período

La Loscca suprime la Dirección Nacional de Personal y en su lugar se constituye la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (Senres), como organismo autónomo especializado en la materia, mas la misma no incorporó un área o dependencia exclusiva para el análisis, selección, seguimiento o evaluación de la ADP.

Ecuador: tercer período: vigente

Tabla 8

Análisis de parámetros seleccionados para ADP durante tercer período SPE

Parámetros seleccionados		Valoración	Período vigente (2010-2016)
Definición: Identificación de los puestos que integran la ADP	Separación formal	x	
	Tipo de puesto	x√	*
	Niveles	x√	Varios niveles*
Regulación: Normativa y procedimientos propios	Selección	x√	*
	Funciones propias	√	*
	Formación y desarrollo	x	
	Compensaciones	x√	* Grados remunerativos propios
	Flexibilidad	x	
	Estabilidad	x	
	Evaluación por resultados	x	
Institucionalización	Entidades rectoras	x√	Viceministerio del Servicio Público
	Dirección centralizada	x	

Fuente: Elaboración propia. (x) equivale a que no cumple, (x√) a que cumple parcialmente y (√) sí cumple.

* Si se considera a la Norma Técnica para Contratación de Consejeros de Gobierno y Asesores.¹¹

La CRE, en su Disposición Transitoria Primera, dictamina la aprobación de una Ley que regule al servicio público. Pocas semanas después de la expedición de la CRE, la entonces Senres traslada los puestos de dirección técnica de área, que correspondían a la ADP del SPE, como pudo observarse en el análisis del período anterior, al nivel jerárquico superior.¹² Probablemente la intención fue mejorar el nivel remunerativo de los puestos de dirección técnica; sin embargo, terminó confundiendo los puestos políticos y prácticamente eliminándolos del ámbito administrativo hasta la actualidad. Posteriormente, en el año 2009, la Senres, en lugar de retomar la definición de los puestos de la ADP, generó puestos profesionales estratégicos que los “suplen”.¹³

11 Registro Oficial Suplemento n.º 216, de 1/4/2014.

12 Resolución Senres n.º 2008-000156, de 28/8/2008: “Art.- 2. Valorar y clasificar los puestos que ocupan el grupo ocupacional de ‘Director Técnico de Área’, en el grado 2 de la escala de remuneración mensual unificada del nivel jerárquico superior”.

13 En el Registro Oficial n.º 541, de 5/03/2009, la resolución n.º Senres-2009-000013 señala: “Art. 2. Para la clasificación de los puestos en los grados del 1 al 13, se seguirá aplicando la metodología establecida en la Norma Técnica de Clasificación de Puestos del Servicio Civil, expedida con Resolución n.º Senres-2005-0000042, publicada en el Registro Oficial n.º 103, de 14 de septiembre del 2005 y sus reformas expedidas con resoluciones n.º Senres-2008-000096, 156 y 194, publicadas en los registros oficiales n.º 364, 441 y 447 de 20 de junio de 2008, 7 de octubre del 2008 y 16 de octubre del 2008, respectivamente, sustituyéndose los grupos ocupacionales del 1 al 13 establecidos en los artículos 7 y 19 de la citada Norma Técnica de Clasificación de Puestos del Servicio Civil, por los grupos ocupacionales establecidos en el art. 1 de la presente resolución.

En el año 2010 se aprobó la Losep. El artículo 83 de la Losep guarda similitud con los de la Loscca y la Ley de 1978. A diferencia de los anteriores, en su literal a) señala de forma taxativa los puestos a cargo de la dirección política y administrativa del Estado. Sin embargo, el listado no diferencia los puestos de dirección política de los puestos de dirección técnica, también necesarios para la generación de políticas públicas. El literal a)¹⁴ del artículo 83 puede considerarse un avance parcial de la Losep, por cuanto se contrasta con lo determinado en el literal h) del mismo artículo, que textualmente señala:

Art. 83. Servidoras y servidores públicos excluidos de la carrera del servicio público

Exclúyase del sistema de la carrera del servicio público, a:..

h) Las o los servidores de libre nombramiento y remoción, y de nombramiento provisional (Losep, art. 83).

En definitiva, el artículo 83 no establece de manera clara y concreta cuáles son los puestos de la ADP del SPE. Es preocupante, además, que los dos últimos incisos del artículo 83 evitan la evaluación de los puestos excluidos de la carrera del SPE, así como su ocupación por parte de los servidores de carrera.¹⁵ La Losep, al igual que la Loscca, incorpora en su ámbito lo relativo a las remuneraciones públicas e integra las mismas a los grupos ocupacionales.

Art. 3.- Para la ubicación de los puestos institucionales en los grados del 14 al 20 de la presente escala se considerará aquellas instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado cuyos puestos estratégicos que por sus características como: ámbito, complejidad, especialidad, responsabilidad, riesgos de trabajo ameriten dicha ubicación, previo estudio y resolución de la Senres y el dictamen presupuestario del Ministerio de Finanzas para cada caso. Cabe indicar que la aplicación de los grados y grupos ocupacionales de esta escala en las entidades del Gobierno Central por ningún concepto podrán ser superiores en sus remuneraciones a las establecidas para la escala del nivel jerárquico superior vigente”.

14 En la Losep se precisa: “**Art. 83. Servidoras y servidores públicos excluidos de la carrera del servicio público.** Exclúyase del sistema de la carrera del servicio público a:

a) Quienes tienen a su cargo la dirección política y administrativa del Estado:

- a.1 Las o los ministros, viceministros y subsecretarios de Estado;
- a.2 Las o los titulares de los organismos de Transparencia y Control Social, de Control y Regulación y las segundas autoridades de estos organismos;
- a.3 Las o los secretarios y subsecretarios comprendidos en el nivel jerárquico superior;
- a.4 Las o los puestos de coordinadores y subcoordinadores nacionales;
- a.5 Las o los directores y gerentes, subdirectores y subgerentes en todas sus categorías y niveles;
- a.6 Las o los presidentes y vicepresidentes ejecutivos;
- a.7 Las o los secretarios generales y prosecretarios;
- a.8 Las o los intendentes de control;
- a.9 Las o los asesores;
- a.10 Las o los procuradores síndicos;
- a.11 Las o los gobernadores;
- a.12 Las o los intendentes, subintendentes, comisarios de policía y comisarios de la mujer y la familia;
- a.13 Las o los jefes y tenientes políticos;
- a.14 Las o los coordinadores generales e institucionales; y,
- a.15 Las o los directivos de las instituciones educativas públicas del Sistema Nacional de Educación”.

15 Véase Losep, artículo 83, últimos incisos: “Las servidoras y servidores comprendidos en los literales de este artículo no estarán sujetos a los procesos de evaluación de desempeño determinados en esta Ley, respecto de lo cual aplicarán sus propias leyes, en las cuales se contemplarán sus procesos de evaluación.

A diferencia de la Loscca, adopta flexibilidad en la definición de la estructura de puestos del sector público, al disponer que se la regule mediante normativa secundaria.¹⁶ No obstante, hasta la presente fecha, la normativa secundaria no ha redefinido los puestos de la ADP; por el contrario, ha incrementado el número de grupos ocupacionales para puestos profesionales estratégicos, como se observa en la tabla 9.

Tabla 9
Escala de remuneraciones de servidores públicos y valoración de puestos

Grupo ocupacional	Grado	Intervalos de valoración		RMU USD 2016
		de	Hasta	
Servidor Público de Servicios 1	1	153	213	527
Servidor Público de Servicios 2	2	214	273	553
Servidor Público de Apoyo 1	3	274	334	585
Servidor Público de Apoyo 2	4	335	394	622
Servidor Público de Apoyo 3	5	395	455	675
Servidor Público de Apoyo 4	6	456	516	733
Servidor Público 1	7	517	576	817
Servidor Público 2	8	577	637	901
Servidor Público 3	9	638	697	986
Servidor Público 4	10	698	758	1086
Servidor Público 5	11	759	819	1212
Servidor Público 6	12	820	879	1412
Servidor Público 7	13	880	940	1676
Servidor Público 8	14	941	1000	1760
Servidor Público 9	15	Puestos sin valoración		2034
Servidor Público 10	16			2308
Servidor Público 11	17			2472
Servidor Público 12	18			2641
Servidor Público 13	19			2967
Servidor Público 14	20			3542
Servidor Público 15	21			4276
Servidor Público 16	22			5000

Fuente: Elaboración propia, combinación de Escala de Remuneraciones del Sector Público vigente¹⁷ y la valoración del Sub-sistema de Clasificación de Puestos vigente, aun cuando fue emitida en el año 2005.

Es importante destacar que en este período se emite la Norma Técnica para Contratación de Consejeros de Gobierno y Asesores, que determina disposiciones exclusivas para este tipo de puestos como requisitos de cualificación

La servidora o servidor de carrera que de cualquier modo o circunstancia ocupare uno de los puestos previstos en los literales a) y b) de este artículo, perderá su condición de carrera y podrá ser libremente removido, salvo que se desempeñe por encargo, subrogación o nombramiento provisional”.

16 El Reglamento de la Losep señala: “**Art. 169. Metodología de la estructura de puestos.** La estructura de puestos en las instituciones del Estado se sujetará a la metodología señalada en este Reglamento General, tomando como base los criterios y objetivos de la estructura institucional y posicional; así como la valoración de puestos. Los puestos serán clasificados en grupos ocupacionales, conforme la normativa que se emita para el efecto”.

17 Registro Oficial n.º 364, de 20/06/2008, última reforma de 23/06/2014.

para su selección y otorga remuneraciones diferenciadas, superiores a las remuneraciones para los puestos de carrera. Sin embargo, dichas disposiciones se aplican únicamente para ese grupo de puestos,¹⁸ sin abordar a los demás puestos de ADP del SPE.

Conclusiones

Una primera conclusión permite aseverar que la demanda de profesionalización de la ADP en la función pública latinoamericana está presente y es urgente. Esta demanda obedece a la falta de concreción de las políticas públicas. Si bien en los países de la región, salvo contadas excepciones, aún no se constatan procesos de reformas en dicho ámbito, los organismos internacionales de la materia ya lo recomiendan e impulsan.

Como segunda conclusión, se considera que los parámetros de la CIFP se constituyen en un marco referencial válido para aplicarse al caso del SPE y su ADP, así como para otros países de la región que tengan el objetivo de reformar su servicio público.

Como tercera conclusión, se constata que los parámetros de la CIFP, el Servicio Civil de Chile y la OCDE tienen características similares que pueden ser sintetizados en tres grandes componentes: *definición*, *regulación* e *institucionalización*. Analizar un estudio de caso, bajo estos parámetros, permite evidenciar avances y retos en la profesionalización de la ADP, como en el presente caso al analizar el SPE.

Finalmente, puede concluirse que, para la definición de los puestos de ADP y sus compensaciones, cobra radical importancia la aplicación de los mismos sistemas de clasificación de puestos y de remuneraciones empleados para los demás puestos públicos, con el objetivo de que sus salarios se sustenten en el importante valor público que implica diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas. Sin desmerecer que se apliquen otro tipo de compensaciones adicionales a este tipo de puestos.

18 Norma Técnica para Contratación de Consejeros de Gobierno y Asesores: “**Art. 3. Definiciones.** Defínase como consejeros de Gobierno quien, en base de sus conocimientos, logra asesorar y proponer políticas y mejoras al Presidente de la República en temas de interés prioritarios para el Estado ecuatoriano, así como asistir en temas de gobernabilidad con las otras funciones del Estado.

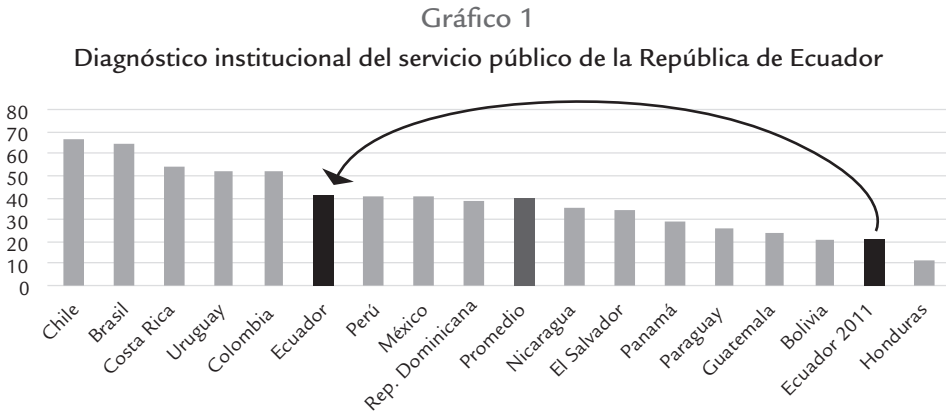
Asesor o asesora es aquella persona quien, sobre la base de su conocimiento sobre un área requerida por la institución, se encarga de proveer de informes, guía y orientación técnica a las autoridades del Nivel Jerárquico Superior, para contribuir al mejor manejo o decisión sobre las tareas a estas asignadas durante el desempeño de sus funciones.

Las funciones del puesto de asesor implican, entre otras, ofrecer por medio de informes o de manera directa su punto de vista técnico y objetivo para la resolución de problemas específicos; brindar apoyo en la ejecución de las decisiones tomadas; informar acerca de los recursos válidos para tratar situaciones persistentes.

Gestora o gestor de Gobierno es la o el servidor que sobre la base de sus conocimientos y de conformidad a las necesidades específicas de la o del Presidente de la República o de la o del Vicepresidente de la República, se encargará de ejecutar las funciones asignadas para dichos dignatarios. La o el gestor de Gobierno será designado por la Secretaría General de la Presidencia de la República o de la Vicepresidencia de la República”.

Recomendaciones

En los últimos años importantes reformas se han realizado a la administración pública ecuatoriana en general. Así lo destaca el Banco Interamericano de Desarrollo en su presentación de resultados del Diagnóstico del servicio público realizado en el año 2015:



Fuente: Tomado de Presentación de resultados 2011-2015, BID, 07/09/2015.

No obstante, en lo relativo a la ADP del SPE se evidencia avances interesantes pero no suficientes y, en ciertos campos, retrocesos que generan perspectivas de futuras reformas para afrontar importantes retos que aún quedan por cumplir, si se los analiza en función de los parámetros de *definición, regulación e institucionalización* señalados en el presente artículo.

Tabla 10

Análisis de parámetros seleccionados para ADP durante los tres períodos SPE

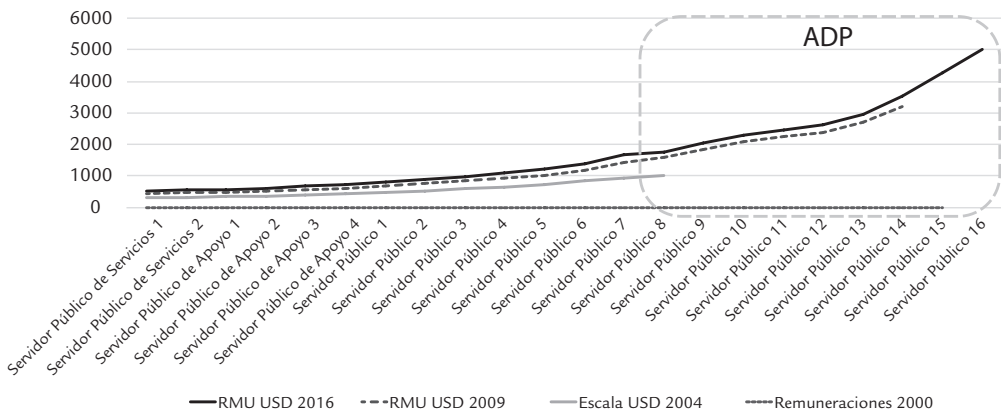
Parámetros seleccionados		Valoración 1.º período SPE	Valoración 2.º período SPE	Valoración 3.º período SPE
Definición: Identificación de los puestos que integran la ADP	Separación formal	x √	√	x √
	Tipo de puesto	x	√	x √*
	Niveles	x	√	x √ *
Regulación: Normativa y procedimientos propios	Selección	x	x √	x √ *
	Funciones propias	x	√	√ *
	Formación y desarrollo	x		x
	Compensaciones	x	√	x √ *
	Flexibilidad	x	x	
	Estabilidad	x	√	x
	Evaluación por resultados	x		x
Institucionalización.	Entidades rectoras	x √	x √	x √
	Dirección centralizada	x		x

Fuente: Elaboración propia. (x) equivale a que no cumple, (x √) a que cumple parcialmente y (√) sí cumple. * Si se considera a la Norma Técnica para Contratación de Consejeros de Gobierno y Asesores.

Como puede observarse en la tabla 10, en uno de los períodos históricos la ADP llegó a definirse en el SPE, en un solo nivel, denominado “Dirección Técnica”. No se puede llegar a concluir si la ADP funciona adecuadamente con un solo nivel o si requiere de varios niveles que se especialicen en el diseño, delineación y seguimiento, como ejemplos.

Los retos en el caso del SPE son evidentes. Se requiere de reformas específicas para la ADP en todos los parámetros de la CIFP. Mientras no se definan de una manera clara y concreta las posiciones que integran la ADP en el SPE, además de ahondarse en la falta de materialización de la política pública, se podrán observar desórdenes, tanto en los procedentes de la gestión de un personal que se ha incrementado significativamente en los últimos tiempos, como en materia remunerativa, como se evidencia al comparar algunas de las escalas nacionales de remuneraciones vigentes desde el año 2000.

Gráfico 2
Comparativo de principales escalas remunerativas, ADP
y sector público de Ecuador, 2000-2016



Fuente: Elaboración propia (2017).

Para el caso ecuatoriano, la regulación de consejeros de Gobierno y asesores permite intuir un requisito previo: el análisis y clasificación de los puestos de ADP, a fin de generar futuras innovaciones a corto plazo. Estos ajustes no demandan reformas constitucionales o legales; concentrarse en la normativa secundaria podría generar cambios favorables en esta materia en forma inmediata.

La disyuntiva entre control político y profesionalización de la ADP no va a concluir con la simple regulación de la ADP; sin embargo, su profesionalización es un requerimiento imperativo para la materialización de las políticas públicas en los Gobiernos de la región y constituye un factor fundamental para incorporar la calidad del servicio en la totalidad de la gestión pública.

Referencias bibliográficas

- Carrobbles, J. F. (2010). El fortalecimiento del alto gobierno en tiempos de gobernanza “insegura”: el difícil equilibrio entre la sospecha y la confianza. *El XXIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública 2010*.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Recuperado el 02/09/2016, de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>.
- Iacoviello, M., Llano, M., & Strazza, L. (2012). Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (52).
- Lafuente, M., Rojas, F., & Agosta, L. (2012). Mejorar la calidad de las políticas públicas para restaurar la confianza en el Gobierno. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (52), 83-104.
- Lafuente, M., Schuster, C., & Rojas-Wettig, M. (2013). *Dinámicas, condicionantes políticas y enfoques viables de reformas del servicio civil: lecciones de América Latina*. Recuperado el 02/09/2016 de <https://www.serviciocivil.cl:https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=2ea4172d-bb18-4dd9-899e-4af06181330c>.
- Martínez, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. *Reforma y Democracia* (24). Recuperado el 02/09/2016 de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/024-octubre-2002/0044900>.
- _____ (2012). Hacia la profesionalización de la función directiva en Latinoamérica. *Revista de Gestión Pública*, I(2), 387-419.
- Oszlak, O. (2002). *Profesionalización de la función pública en el marco de la Nueva Gestión Pública*. Recuperado el 02/08/2016, de <http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos-esp.php>: [http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/prof de la func pub en el marc de la nue gest pub.pdf](http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/prof%20de%20la%20func%20pub%20en%20el%20marc%20de%20la%20nue%20gest%20pub.pdf).
- Paladines, C. (Abril de 2004). El Estado y la administración de recursos humanos. *Novedades Jurídicas* (pp. 6-15).
- _____ (2014). La certificación de calidad del servicio público en el Estado ecuatoriano. *Novedades Jurídicas* (pp. 32-329).
- Ramos, C., Scrollini, F., & Solórzano, F. (2013). *El sinuoso camino hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay*. Recuperado el 02/08/2016 de <http://paperroom.ipsa.org/>; http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_8291.pdf.
- Rodríguez, L. L. (2002). *Profesionalización de la función pública en América Latina: caso Costa Rica*. Caracas: CLAD.
- Strazza, L. (07/09/2015). Diagnóstico institucional del servicio público de la República de Ecuador: presentación de resultados 2011-2015. *Presentación Power Point*. Quito: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).