

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Maestría en Desarrollo del Talento Humano

**Estudio del modelo de gestión institucional en el Viceministerio del
Servicio Público del Ministerio del Trabajo, para el año 2018**

Johanna Beatriz Pozo García

Tutor: Jorge Hurtado Palacios

Quito, 2018



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Johanna Beatriz Pozo García, autora de la tesis intitulada (Estudio del Modelo de gestión institucional en el Viceministerio del Servicio Público del Ministerio del Trabajo, para el año 2018), mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Desarrollo del Talento Humano en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

- Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
- Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
- En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha.

Firma:

Johanna Beatriz Pozo García

C.I: 1719768507

Resumen

El objeto de la presente investigación fue determinar el modelo de gestión requerido en función del traspaso de competencias de la SENPLADES y la SNAP hacia el Viceministerio del Servicio Público del Ministerio del Trabajo, para el año 2018, considerando los procesos de reforma democrática intervenidos en el Estado Ecuatoriano y la Administración Pública, Central y Dependiente de la Función Ejecutiva de forma específica.

Como producto de las reformas y cambios institucionales antes mencionados se entregó al Ministerio de Trabajo la rectoría en materia de elaboración de matriz de competencia, modelo de gestión, diseño, rediseño e implementación de estructuras organizacionales y aprobación de estatutos orgánicos de las entidades de la Administración Pública Central, Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva, competencias nuevas que modificaban la gestión de esta institución.

El aporte de esta investigación se elaboró bajo un estudio de tipo descriptivo que se sustentó en la revisión bibliográfica profunda en materia de traspaso de competencias y modelos de gestión, complementariamente se ahondó en las buenas prácticas para la construcción de modelos de gestión con enfoques en procesos, negocios y calidad que permitieron procesar la herramienta de recolección de información que fue la entrevista a profundidad aplicada a un grupo de informantes calificados, cuyo resultado de tipo cualitativo facilitó la estructuración del informe de consideraciones al modelo de gestión institucional para el Viceministerio del Servicio Público del Ministerio del Trabajo. De los resultados del análisis cualitativo, se expresó la afectación directa al talento humano en los procesos involucrados en el traspaso de competencias; así como, las consideraciones y recomendaciones de los enfoques de construcción del modelo de gestión propuesto por expertos en la materia.

Finalmente, se presenta las conclusiones y recomendaciones al modelo de gestión; así como, al rol del equipo de talento humano durante los procesos de traspaso de competencias.

Palabras claves: Modelo de Gestión, Traspaso de Competencias, Reforma Democrática, Cambio Institucional y Talento Humano.

DEDICATORIA

A mi pequeña Hija Malena, que Dios te de la fortaleza, sabiduría y perseverancia para que en tu presente y futuro hagas tuyos nuevos sueños y muestras de superación, te amo.

AGRADECIMIENTOS

Con inmenso cariño a mis padres, a mis hermanos, a mi abuelita; a mi esposo e hija; a mi querido amigo y tutor Jorge Hurtado; y a la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.

Tabla de Contenido

1.	Antecedentes de la investigación.....	11
1.1	Objetivo General.....	12
1.2	Objetivos específicos.....	12
1.3	Metodología de la investigación	12
1.3.1	Tipo de estudio	12
1.3.2	Modelo de investigación	14
	Capítulo primero Marco Referencial.....	15
1.	Fundamentos de los Modelos de Gestión.....	15
1.1	Origen y definición del término gestión.....	15
1.2	Definición de modelo.....	16
1.3	Antecedentes de los Modelos de Gestión.....	17
1.4	Diferencias entre Gestión Privada y Gestión Pública	19
1.5	Modelos de Gestión Pública.....	21
1.5.1	Estudio Científico de la Burocracia.....	21
1.5.2	La Nueva Gestión Pública (NGP)	21
1.6	Elementos de un modelo de gestión para el ámbito público	24
1.6.1	Fundamentos a considerar en un modelo de gestión para el ámbito público.	24
1.7	Connotaciones generales de los términos “Traspaso de competencias”.	26
1.7.1	Ámbito de acción del término competencia.....	26
1.7.2	Origen de los términos “Traspaso de competencias” en el Ecuador.	26
1.7.3	Definición de los términos “traspaso de competencias” con sustento en la Normativa analizada.	28
1.8	Nociones generales sobre el desarrollo organizacional.....	29
1.8.1	Definición y origen de desarrollo organizacional	29
1.8.2	Definición de desarrollo organizacional en la legislación ecuatoriana	30
1.9	Herramientas para los procesos de desarrollo institucional en la legislación ecuatoriana.....	31
1.9.1	Matriz de competencias.....	31
1.9.2	Modelo de gestión.....	32
1.9.3	Diseño o rediseño de estructuras	33
1.9.4	Estatutos orgánicos.....	36
	Capítulo Segundo	37
	Marco institucional	37
2.	Institución objeto de estudio – Ministerio del Trabajo.....	37
2.1	Antecedentes de la institución.....	37
2.2	Misión - Visión	39
2.3	Objetivos estratégicos	39
2.4	Principios y valores.....	40

2.5 Estructura orgánica	40
2.6 Rol Institucional del Ministerio del Trabajo	43
Capítulo tercero	45
Acopio y procesamiento de la información del Modelo de Gestión Institucional al Viceministerio del servicio público.....	45
3. Antecedentes legales referentes a la aprobación del modelo de gestión del Ministerio del Trabajo.....	45
3.1 Importancia del modelo de gestión del Ministerio de Trabajo.....	46
3.2 Definición de la tipología y modelos institucional.....	47
3.3 Identificación de facultades y rol del Ministerio del Trabajo.....	48
3.4 Metodología del Modelo de Gestión acoplado por el MDT.....	51
3.4.1 Definición del Modelo de Negocio utilizado	51
3.4.2 Elementos del modelo de negocio CANVAS y su adaptación a la administración pública 51	
3.4.3 Modelo de Gestión institucional para el Viceministerio del Servicio Público.....	52
Capítulo cuarto	64
Estudio correlacional de los modelos de gestión y consideraciones al modelo de gestión institucional para el Viceministerio del Servicio Público del Ministerio del Trabajo.	64
4. Diagnóstico de los modelos de gestión	64
4.1 Modelos de gestión con enfoque en los procesos.....	64
4.2 Modelos de gestión con enfoque en la calidad.....	65
4.2.1 Calidad y excelencia en el servicio público	65
4.3 Modelos de gestión con enfoque de negocios	66
4.4 Análisis correlacional de los modelos de gestión.....	66
4.5 Técnica de investigación	72
4.6 Análisis de los resultados de las entrevistas a profundidad	72
4.6.1 Informe de resultados de la entrevista a profundidad	72
Análisis del componente participación en la institución de origen que traspasa las competencias.	74
Análisis del segundo componente gestión y enfoques de los modelos de gestión.	79
Análisis del tercer componente del estatuto orgánico y estructura.....	85
Análisis del cuarto componente de la gestión del talento humano	86
Propuesta de modelo de gestión requerido en función del traspaso de competencias.....	88
Conclusiones.....	91
Recomendaciones	93
Fuentes de Información	95
Anexos	100

Tablas

Tabla 1	31
Tabla 2	33
Tabla 3	35
Tabla 4	40
Tabla 5	47
Tabla 6	49
Tabla 7	53
Tabla 8	54
Tabla 9	55
Tabla 10	57
Tabla 11	58
Tabla 12	60
Tabla 13	67
Tabla 14	73
Tabla 15	75
Tabla 16	77
Tabla 17	80
Tabla 18	82
Tabla 19	84
Tabla 20	86

Figuras

Figura 1	41
Figura 2	41
Figura 3	42
Figura 4	47
Figura 5	48
Figura 6	50
Figura 7	51
Figura 8	58
Figura 9	61
Figura 10	62
Figura 11	63

Introducción

Hoy en día el cambio organizacional es un tema constante y dinámico en el pensamiento y la práctica de la gestión de la Administración Pública, lleva a que esta se adapte a las urgentes transformaciones del entorno político, social, económico, cultural y jurídico de un país

El Ecuador se ha visto inmerso en múltiples reorganizaciones estatales en las que: se ha creado, cambiado o eliminado instituciones, dando paso también a otra forma jurídica en la que se transfieren competencias de una institución pública a otra.

En estos procesos de reforma estatal se transfirieron las competencias de elaboración y aprobación de matriz de competencias, modelo de gestión, diseño, rediseño e implementación de estructuras organizacionales y aprobación de estatutos orgánicos institucionales hacia el Ministerio del Trabajo (de ahora en adelante MDT).

En el marco de este cambio institucional se justifica el objetivo de esta investigación que es determinar que metodología de modelo de gestión se adapta a la realidad del MDT y de forma particular al Viceministerio del Servicio Público, reconociendo el cumplimiento de las nuevas competencias otorgadas.

Un Modelo de Gestión debe estar construido por elementos interrelacionados sistemáticamente que permitan la gestión estratégica del desarrollo organizacional en el Viceministerio del Servicio Público del MDT, para lo cual se debe considerar fundamentos teóricos, buenas prácticas y componentes encaminados a generar valor público con base a las expectativas de las partes relacionadas (actores), el alineamiento estratégico, y el logro de los objetivos institucionales y estatales.

La tesis está compuesta por cuatro capítulos. El primer capítulo, se refiere al marco teórico en el que se describe fundamentos sobre los modelos de gestión en el ámbito privado y público y su correlación con el desarrollo organizacional; así como, se detalla el marco normativo vigente en el que se sustentan los términos de “traspaso de competencias”; describiendo ciertos conceptos elementales en temas de reestructuración y organización institucional.

En el segundo capítulo, se refiere a la institución sujeta a estudio, la filosofía del MDT plasmada en su misión, visión, objetivos, valores, políticas, estructura y rol institucional definido a través de la sistematización y análisis de la normativa vigente

en materia de diseño organizacional del Estado en general y de la Función Ejecutiva.

En el tercer capítulo, se acopla el modelo de gestión aprobado y no implementado por parte del Ministerio del Trabajo hacia el objeto de estudio que constituye el Viceministerio del Servicio Público, a fin de que se adapte las competencias institucionales, estrategias y objetivos afectados por el traslado de competencias en función de la metodología utilizada para la Administración Pública en general.

En el capítulo cuarto, se realiza una entrevista de profundidad a informantes calificados, considerados como expertos dentro de los procesos de desarrollo organizacional afectados por el traspaso de competencias, los resultados obtenidos se sintetizarán a través de un análisis correlacional de los modelos de gestión y buenas prácticas investigadas y se validarán con las propuestas expresadas por los informantes en las entrevistas a profundidad, resultados que constituirán las conclusiones y recomendaciones a ser consideradas para el modelo de gestión institucional del Viceministerio del Servicio Público del MDT.

1. Antecedentes de la investigación

En un contexto jurídico y político cambiante, mediante Decreto Ejecutivo No. 1197 el Presidente de la República del Ecuador, dispone se reforme el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público –LOSEP, base jurídica a la que se rigen las instituciones que conforman la Administración Pública Central y Dependiente de la Función Ejecutiva; como resultado de esta reforma se otorgó al Ministerio del Trabajo nuevas funciones en materia de elaboración y aprobación de matriz de competencias, modelo de gestión, diseño, rediseño e implementación de estructuras organizacionales y aprobación de estatutos orgánicos institucionales.

Las nuevas competencias entregadas por parte de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (de ahora en adelante SENPLADES) y la Secretaría de la Administración Pública (de ahora en adelante SNAP), hacia el MDT, constituyen pilares fundamentales para la gestión organizacional de esta institución; por lo que los nuevos procesos afectados por el traspaso de competencias deberán incorporarse a la institución a fin de ejercer la rectoría y gestión en materia de desarrollo organizacional.

El cambio es un proceso natural que no siempre es panificable, el traspaso de funciones hacia el MDT responde a un cambio espontáneo que difiere sustancialmente ante un cambio planificado, (Ronco y LLadó 2000); razón por la cual se busca que los nuevos procesos incorporados a la institución que incluyeron traspaso de activos, presupuestos y talento humano, se acoplen a un modelo de gestión orientado a fortalecer las áreas agregadoras de valor, que contribuya al cumplimiento de la misión institucional y que facilite la continuidad de los productos y servicios que se prestaban en las instituciones encargadas de ejercer dichas competencias.

Ejercer la rectoría en materia de desarrollo organizacional implica que el MDT esté en la capacidad para comprender y describir sus estrategias de gestión formalmente; razón por la cual, el presente trabajo busca definir un nuevo modelo de gestión para los procesos de desarrollo organizacional que se vieron afectados por el traspaso de competencias.

Definir un “modelo de gestión pública” consiste en definir quién hace qué, con qué énfasis, con qué preponderancia y con qué grados de autoridad. No solo es importante definir qué se hace, y quien lo hace, sino asegurar que se haga bien (Fernand y Waissbluth 2009, 5).

La información obtenida permitirá abordar aspectos relacionados a las estrategias de gestión, atribuciones, competencias, portafolio de productos y servicios, líneas de negocio, propuestas de valor, acciones claves y recursos clave, a fin de diseñar un análisis correlacional que mejore los procesos que se vieron afectados por el traspaso de competencias. El estudio formará parte del mejoramiento a la estrategia de gestión institucional actual del Viceministerio del Servicio Público.

Con sustento en lo mencionado, el tema a investigar será “Estudio del modelo de gestión institucional en el Viceministerio del Servicio Público del Ministerio del Trabajo, para el año 2018”.

1.1 Objetivo General

Determinar el modelo de gestión requerido en función del traspaso de competencias de la SENPLADES y la SNAP hacia el Viceministerio del Servicio Público del Ministerio del Trabajo, para el año 2018.

1.2 Objetivos específicos

1. Conceptualizar los elementos teóricos del problema de investigación;
2. Describir a la institución y sus ejes de gestión para lo cual se considerará la sistematización y análisis de la normativa vigente en materia de diseño organizacional del Estado en general y de la Función Ejecutiva;
3. Efectuar el estudio de modelos de gestión y buenas prácticas con el objeto de la validación del modelo de gestión actual en función del traspaso de competencias asumidas por el Ministerio de Trabajo;
4. Diseñar un análisis correlacional teórico y táctico de los modelos de gestión y buenas prácticas a fin de encontrar recomendaciones sujetas a la realidad concreta y a los procesos de cambios de la institución; y
5. Analizar algunos impactos del cambio y aplicabilidad del modelo de gestión.

1.3 Metodología de la investigación

1.3.1 Tipo de estudio

Este trabajo es un estudio de tipo descriptivo que busca obtener información a

través de la revisión bibliográfica profunda respecto a un determinado problema, para lo cual se analizará los fundamentos teóricos de la gestión, traspaso de competencias y herramientas que constituyen hoy en día buenas prácticas a considerar para el diseño de Modelos de Gestión, se abordarán los modelos basados en procesos como lo son: el Modelo de Gestión ISO y el Modelo de Gestión European, EFQM, enfoque de unidades de negocios mediante el Modelo de Negocios CANVAS y el Modelo de Cuadro de Mando Integral CMI a fin de conocer el marco de referencia que permita validar el modelo de gestión que mejor se adapte al Viceministerio del Servicio Público del MDT en función del traspaso de competencias.

Para determinar las competencias de la institución se revisará normativa nacional vigente relacionada con la organización del Estado y específicamente de la función ejecutiva, presentes en la Constitución de la República, Leyes Nacionales, Planes Nacionales, Decretos Ejecutivos, Acuerdos Interministeriales, Acuerdos Ministeriales y Normas Técnicas relacionadas.

Esta investigación se realizará en uno de los Viceministerios del MDT, institución pública ubicada en la ciudad de Quito, se considerará a los procesos relacionados con el desarrollo organizacional de forma específica, los mismos que fueron suprimidos en SNAP y SENPLADES y que hoy pertenecen al MDT.

Los procesos de desarrollo organizacional están constituidos por: la unidad de ordenamiento institucional, unidad de políticas y estrategias de desarrollo organizacional, unidad de investigación y análisis organizacional, unidad de gestión del cambio organizativo y unidad de control organizativo, por parte de SNAP y los procesos referentes a aprobación de matriz de competencias y estatutos por parte de la SENPLADES, con un total de 45 servidores públicos aproximadamente, es importante mencionar que por cada unidad se contaba con un director o encargado los que para objeto de esta investigación serán considerados como informantes calificados para la aplicación de una entrevista a profundidad como herramienta para recopilar información.

El levantamiento de la información competente se gestionará por fases las mismas que se esquematizan a continuación:

1. Barrido jurídico de normativa vigente en función del traspaso de competencias;
2. Análisis del modelo y estrategia aprobado para el Ministerio de Trabajo,

adaptación del mismo hacia el Viceministerio del Servicio Público;

3. Análisis correlacional de los Modelos de Gestión y buenas prácticas a considerar;
4. Levantamiento de información a los informantes calificados a través de una entrevista a profundidad; y,
5. Análisis de algunos impactos del cambio y aplicabilidad de las recomendaciones al modelo de gestión como resultado de la entrevista a profundidad.

1.3.2 Modelo de investigación

Al realizarse un estudio descriptivo, los datos se constituyen a través de fuentes primarias como lo son: base jurídica legal nacional de los procesos de desarrollo organizacional que se trasladaron de otras instituciones hacia el MDT, así como la literatura referente a la generación de modelos de gestión con enfoque de procesos, calidad y negocios.

La técnica a utilizar será la revisión bibliográfica y la entrevista a profundidad, que permitirán sintetizar el análisis correlacional de los modelos de gestión y las sugerencias para la construcción del modelo de gestión que mejor se adapte al servicio público y particularmente a la realidad del Viceministerio del Servicio Público del MDT, en función del traspaso de competencias.

Capítulo primero

Marco Referencial

En la búsqueda de un nuevo rol Estatal se ha llevado a cabo varios procesos de reformas bajo las denominaciones de: reestructuras estatales, reformas democráticas, modernización, organización, reorganización entre otros, el objetivo final de estos procesos es que el Estado desarrolle la habilidad de diseñar y ejecutar eficazmente las políticas públicas adecuadas para su gestión. En tal sentido, estos procesos se han insumido de aportes desde los enfoques de algunas disciplinas como lo son las ciencias políticas, el derecho y la economía. Sin embargo, hoy en día, se ha priorizado los aportes o contribuciones que se puede obtener de las ciencias de gestión para la mejora de los procesos de reformas estatales.

El presente capítulo nos introduce en los conceptos básicos provenientes de las ciencias de gestión, sobre los modelos de gestión, los fundamentos de valor público y el alineamiento estratégico; así como, el contexto de reformas estatales y el traspaso de competencias para el diseño organizacional y el desarrollo de capacidades de gestión institucionales para el cumplimiento de funciones.

1. Fundamentos de los Modelos de Gestión

1.1 Origen y definición del término gestión

El término gestión nació con la ciencia de la administración pública cuando Charles-Jean Bonnin lo utilizó para referirse a la ejecución de las leyes como un asunto necesario a la gestión de los asuntos públicos. El término en español ha sido usado como sinónimo de administración, o, más generalmente, como una parte de la misma (Guerrero 2001, 1).

Por otra parte, Henry Fayol asoció el concepto de gestión al conjunto de actividades destinadas a planificar, organizar, coordinar, controlar y decidir las actividades de una organización (Schmal y Ruiz Tagle 2009, 296). Este concepto pasaría a constituir la gestión administrativa.

1. La palabra gestión procede del latín “*gestus*” que según Huergo, pertenece a una palabra que simboliza: actitud, gesto, movimiento del cuerpo en gestos; cuyo significado no explica el carácter de la gestión, por lo que se debe recurrir a otra palabra

latina: “*gerere*”, la que puede significar: conducir una acción o grupo, llevar adelante o a cabo, cargar una cosa, entre otros. Por tanto, es necesario vincular a la palabra gestión de forma directa al término “*gestio-onis*”, conceptualizada como la acción de llevar a cabo algo, la misma que depende del término “*gesta*”, determinado como historia de lo realizado, y con “gestación”, llevar encima (Huergo 2010, 1,2).

Para el objeto de este estudio, se acepta la postura del autor Huergo en la que acota las siguientes observaciones sobre el posible significado de la palabra gestión:

2. La gestión está estrechamente ligada a “estrategia” (de “stratos-ego”: yo conduzco), en la cual se da importante énfasis a lo que son las “estrategias de gestión”; y,
3. La gestión contemplada desde la visión cultural “gestus”, corresponde al afirmación de las prácticas culturales de una sociedad, un grupo, una organización, institución; que valida la historia y trayectoria de la organización a través del tiempo para que en función de ese conocimiento se lidere a la misma (Huergo 2010, 1,2).

1.2 Definición de modelo

Su origen proviene del término italiano “*modello*”. Este concepto tiene varios usos y significados; sin embargo, la acepción en el campo de las ciencias de gestión se refiere al arquetipo que es susceptible de imitación o reproducción (Porto 2008, 1).

Para el autor De la Torre citado por las autoras (Chicaiza y Yamberla 2014, 61) un modelo es la representación de algo, un fenómeno observable que existe en el mundo real y se va a representar para exhibirlo o analizarlo.

Según (Guerrero 2001, 3) un modelo es perceptible a través de un grupo de símbolos y reglas operativas cuya función central es reflejar con una máxima aproximación las realidades en estudio.

Para las autoras (Beltrán y Cháves 2010, 35), un modelo es una representación de la realidad por medio de abstracciones que poseen características específicas y representan una realidad diferente respecto a una ciencia en particular.

Complementariamente los autores (Carrión, Zula y Castillo 2016, 2) expresan que a fin de dirigir y operar una organización, la teoría ha desarrollado modelos conceptuales de las relaciones existentes entre las diferentes partes que la integran y su entorno. Con ello se pretende realizar un análisis de las organizaciones en un medio complejo y dinámico.

Para objeto de esta investigación se entenderá por modelo a la representación de las diferentes partes que integran la institución y su entorno el cual permite viabilizar el funcionamiento organizacional.

1.3 Antecedentes de los Modelos de Gestión

Los primeros modelos de gestión se bosquejan a través de las escuelas clásicas de organización y sus aportes a la teoría propiamente organizacional entre las que se pueden mencionar: las representadas por: Frederick W. Taylor, denominada escuela de administración científica; los trabajos propuestos por Henry Fayol (1919), en la escuela del proceso administrativo; y la teoría de la burocracia propuesta por Max Weber (1968).

Es importante mencionar que a través de los estudios de Frederick W. Taylor sobre la implementación de reglas y métodos en mejora de la eficiencia y la productividad cuya síntesis se encuentra plasmada en la matriz de administración, se configurará el primer modelo clásico de gestión (Schmal y Ruiz Tagle 2009, 296).

Posteriormente, se dieron otros aportes a la teoría organizacional a través de nuevos modelos que reaccionaban a las posturas de las escuelas clásicas citadas, estos modelos se caracterizaban por su preocupación por el ser humano en las organizaciones, de las que se puede mencionar: la escuela de relaciones humanas con precursores como Mayo (1945), Roy (1958), White (1959), Dalton (1959); así como, la escuela de los sistemas cooperativos. (Barnard 1938) (Robledo y Sánchez 2008, 161).

A partir del año de 1960 y de la mano de las aportaciones procedentes de la teoría de sistemas y de otras visiones similares, se da un giro a la perspectiva en materia de las organizaciones, conceptualizándolas como modelos de sistemas racionales abiertos en el que se destacan a las organizaciones y su relacionamiento con el entorno, la orientación a objetivos específicos entre otros.

Dentro de este grupo se puede destacar los siguientes enfoques y modelos: escuela del comportamiento o de los sistemas sociales; teoría de los sistemas; teoría de la racionalidad limitada propuesta por March y Simon (1958); la teoría de agencia propuesta por Alchian y Demsetz (1972); la teoría de contingencia proposición de Lawrence y Lorsch (1976); modelos de estructura comparativa propuesta por autores como: Udy (1959); Blau (1970), Pugh y otros (1969); los modelos de organización planteados por Weick (1969) entre otros (Robledo y Sánchez 2008, 163).

Los modelos de gestión en el ámbito empresarial se desarrollaron con mayor

auge a partir de 1980, la mayoría de ellos se soportaban en técnicas de gestión empresariales a fin de dar respuestas a los retos en los que se encontraban las organizaciones. Como lo establece el autor Losada, las técnicas de gestión empresarial se pueden clasificar entre técnicas de dirección general de la organización, técnicas correspondientes a un área especializada de la empresa y las técnicas de desarrollo de habilidades directivas. (Losada, 1999, 28)

Existe diversidad de modelos actuales que se han acoplado a nuevos escenarios caracterizados por mayor complejidad, incertidumbre y turbulencia que han cambiado las modalidades tradicionales de gestión, entre los cuales se abordarán los modelos de gestión con enfoques en procesos, negocios y calidad.

En la actualidad han surgido algunos modelos de gestión basados en los procesos como lo son: el Mapa de procesos y el Cuadro de Mando integral o Balanced Scorecard, este último se ha prestado para el interés de directivos y empresarios al considerarlo como uno de los más importantes modelos de planificación y gestión de los últimos años, el cual se define como: “aquel que traduce la estrategia en objetivos relacionados, medidos a través de indicadores y ligados a unos planes de acción que permiten alinear el comportamiento de los miembros de la organización.” (Fernández, 2001, 2)

Para conocer acerca del modelo con enfoque de procesos se ha estructurado una síntesis breve de la metodología del Cuadro de Mando integral o Balanced Scorecard que se puede revisar en el siguiente anexo. (**ver Anexo 1.**)

A partir de la década de los noventa, comenzó a apreciarse en las sociedades occidentales cierto interés, por la calidad y la mejora creándose así el Modelo de Excelencia EFQM y el adaptado modelo CAF Common Assesment Framework (CAF) para la Administración Pública. Estos modelos desempeñan un rol clave en la mejora de la eficiencia y la efectividad de las organizaciones al priorizar la calidad en todos los aspectos de las actividades que realizan (Cavo Salvador y Guerra López 2014, 660).

El modelo EFQM consta de nueve criterios, que permiten evaluar el estado de la organización en cuanto a su gestión de la calidad. Se fundamenta en la premisa de que la satisfacción del cliente, la de los empleados generan impactos directos en la sociedad, los mismos que se consiguen a través del liderazgo, acertadas estrategias y políticas, adecuada gestión de capital humano, manejo eficiente de los recursos y la correcta estructuración de los procesos, que conlleva a la excelencia de los resultados (Peteiro 2015, 1).

Los nueve criterios del modelo son agrupados en dos grandes bloques llamados

Agentes Facilitadores y Resultados; los primeros analizan la forma en que la empresa planea y ejecuta sus actividades, y los últimos se refieren a los logros alcanzados por ella (Parra, Villa y Restrepo 2009, 3).

De igual forma para contextualizar acerca de los modelos con enfoque en la calidad se presenta el resumen del modelo EFQM y del adaptado modelo CAF Common Assesment que se puede revisar en el siguiente anexo. (*ver Anexo 2*)

Dentro de los modelos de enfoque en la calidad se puede citar al Modelo de Gestión – ISO, inicialmente formulado en 1987 desde la International Organization for Standardization (ISO), y que es revisada periódicamente al menos cada cinco años por el Comité Técnico de la propia organización, el mismo que constituye uno de los pioneros en modelos de gestión enfocados a la calidad (Vijandea y González 2007, 78).

El Modelo de Gestión – ISO es un: “Modelo para establecer las políticas, objetivos y cumplirlos”. La ISO sostiene que “un resultado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos se gestionan como un proceso”. (Brito D., 2012, 11). Esta metodología define a un modelo de gestión como la representación de un conjunto de elementos interactuantes, interdependientes e interrelacionados, que tienen un propósito común que orientan a la organización a la definición de las políticas y al cumplimiento de los objetivos.

Dentro del análisis de estrategias en el mundo de negocios surge el Modelo de Negocios CANVAS propuesto por (Clark, Osterwalder y Pigneur 2012), en el cual se define y contextualiza los principales elementos que forman parte de un modelo de negocio tomando en consideración aspectos como: el producto, la perspectiva del cliente, la Gestión de la infraestructura los aspectos financieros, los segmentos de mercado, propuestas de valor, canales, relación con clientes, ingresos, recursos claves, actividades clave, asociaciones clave y estructura de costes, de este modelo se sintetizará sus componentes para conocimiento general del mismo de forma posterior.

1.4 Diferencias entre Gestión Privada y Gestión Pública

Una vez que se ha bosquejado brevemente los antecedentes de los modelos de gestión, es importante responderse a una pregunta fundamental para el desarrollo de la presente investigación: ¿Se puede distinguir la gestión de lo público de la gestión conceptualizada a través de uno o varios de los modelos antes referidos que se encuadran más a la gestión privada?

Para dar respuesta a este cuestionamiento se citará a los autores Salvador Serna y Sancho Royo, quienes mencionan que existe variedad de posturas a esta interrogante: por una parte, hay quienes defienden que tan sólo existe gestión genérica (y que, por tanto, la pública no es más que una versión de la privada) hasta autores que reconocen una auténtica especificidad de la gestión pública. Para lo cual se argumenta lo siguiente:

En el análisis de la literatura académica se puede identificar similitudes entre la gestión pública y la privada, ya que ambas desarrollan procesos de gestión tales como:

- a) La gestión estratégica (establecer objetivos, prioridades y diseño de planes operativos para alcanzarlos);
- b) La gestión de los mecanismos internos (organización, gestión de recursos humanos, financieros y controlar los resultados obtenidos).
- c) La gestión de los factores externos (tratar con unidades externas de la propia administración pública, con otras organizaciones independientes, con la prensa y con los ciudadanos) (Salvador Serna y Sancho Royo 2017, 5).

Según los autores Salvador Serna y Sancho Royo, los procesos antes mencionados se encontrarían tanto en el ámbito público como en el privado, por lo cual no habría distinción entre gestionar una Administración pública y una organización privada, aduciendo que únicamente se trataría de gestionar de manera eficaz y eficiente los recursos disponibles a fin de obtener excelentes resultados tanto en el ámbito público como en el privado. Desde esta perspectiva se coloca a la gestión pública simplemente como una forma poco eficiente de gestión privada al realizar un traspaso directo de prácticas y valores empresariales al ámbito público.

A finales de los años setenta, Graham Alison publicó su famoso artículo donde argumentaba que la gestión pública y la privada son iguales en todos los aspectos que no son importantes. Evidentemente, esta postura no constituye una única realidad, puesto que existen autores que apoyados en las ideas básicas provenientes de las ciencias de gestión han dado paso al desarrollo de las capacidades de gestión de las instituciones públicas, abordando temas que van desde los instrumentos empleados para mejorar la gestión hasta las limitaciones en cada ámbito. Con sustento en esto se ha construido una nueva forma de ver a la Administración Pública denominada la Nueva Gestión Pública o New Public Management (NPM).

1.5 Modelos de Gestión Pública

1.5.1 Estudio Científico de la Burocracia

El Estudio científico de la burocracia comienza con los estudios planteados por Max Weber (1964) en los que se planteaba que las burocracias se encuentran organizadas de acuerdo a principios racionales como lo son:

- a) La división de funciones donde cada individuo posee una esfera limitada de actividades, obligaciones, en concordancia con sus funciones y atribuciones según el nivel de autoridad y poder;
- b) La organización de puestos de forma jerárquica en donde sus operaciones se encuentran reguladas por reglas impersonales;
- c) La calificación técnica como criterio básico para seleccionar el personal; y,
- d) La constatación de registros físicos para todo acto administrativo, reglas o decisiones (Rodríguez 2011, 33).

Los elementos fundamentales de los modelos tradicionales de administración pública se asocian al modelo burocrático, planteado por Max Weber y cuyos rasgos predominantes son: los principios de la división del trabajo, permanencia, jerarquía e impersonalidad de las normas.

1.5.2 La Nueva Gestión Pública (NGP)

La administración pública hoy en día ha sido transformada por una nueva racionalidad definida como una Nueva Gestión Pública (NGP) por autores como: Christopher Hood, (1989), Peter Aucoin (1990) y Larbi (1999). La concepción de una nueva gestión pública pretende distanciarse de la racionalidad burocrática con la que se definió históricamente a la Administración Pública (Chica Vélez 2011, 59). Sin embargo, el aporte originario en esta línea conceptual, se debe al administrativista francés Michel Messenet con su publicación “La Nueva Gestión Pública: por un Estado sin Burocracia”, publicada en 1975, en la cual se plantea el carácter de nuevo a la gestión pública y usa extensivamente el término management, remplazado con el vocablo gestión (Guerrero 2001, 1-2). Del estudio propuesto por este autor se analizará

sus aportes sobre la introducción de los modelos de gestión privada dentro de la administración pública

En el año de 1991, Christopher Hood publicó el artículo “A New Public Management for All Seasons”, documento en el que aparentemente se quebrantaba los cánones de la administración burocrática a través del cuestionamiento de gran parte de los supuestos y premisas del estudio y la práctica de la administración pública (M. Cejudo 2011, 19).

La Nueva Gestión Pública plantea un nuevo concepto de lo público que consiste en la reconfiguración de los valores que permiten la consecución de objetivos en las organizaciones públicas, proceso que impacta en el diseño organizacional. Esta concepción de la gestión pública desarrolla propuestas distintas como: la oposición a la burocracia; la postura de que el cliente es el eje de la acción pública; concepción que el Estado es un medio para alcanzar fines sociales y colectivos; apuntalar al mérito como una condición técnica y neutral; colocar como prioridad la inversión social; y, orientación hacia la austeridad (Chica Vélez 2011, 60).

Como lo menciona Vélez, estas propuestas impactan en el diseño de las organizaciones públicas al configurar un nuevo marco axiológico, orientado a la neutralidad y eficiencia de un nuevo modelo gerencial (Arellano y Cabrero 2005, 3). Para el autor M. Cejudo, la nueva gestión pública es un término que agrupa un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público a fin de mejorar los resultados de la acción gubernamental (M. Cejudo 2011, 15).

El término management público se encamina hacia el saber-hacer y su propósito es mejorar las habilidades de gestión de los administradores. Este management al que se hace referencia consiste en una nueva gerencia (*gérer*) en asuntos del Estado (Guerrero 2001, 3).

Así como existen posturas favorables al desarrollo de esta nueva forma de visualizar la gestión en la administración pública; existen posiciones críticas a la Nueva Gestión Pública sustentadas principalmente en tres tipos genéricos de oposiciones como lo son:

1. La primera postura resultante de autores que se apalancan en la tradicional administración pública, los cuales advierten la falta de soporte teórico o empírico para gran parte de las implicaciones prácticas de sus postulados; así

como la carencia de bases sólidas, que restan confiabilidad en los resultados a obtener;

2. Una segunda postura propuesta por B. Guy Peters y Vincent Wright citado por el autor Cejudo M., que se argumenta en la tradición de Simon y los principios de la administración, enfatizando la incongruencia entre algunos los postulados propuestos por la NGP, (por ejemplo, cuando las autoridades directivas asumen que se requiere de autonomía a fin de generar valor público mientras por otra parte se exige a los funcionarios la minimización de los presupuesto a través del constante control y restricción (M. Cejudo 2011, 12).
3. Argumentado lo mismo de la postura anterior, existen autores como Michael Barzelay, Christopher Pollitt & E. Lynn Jr, citado por Cejudo M, con un enfoque más constructivista que proponían someter las propuestas a revisiones analíticas sólidas y a estándares estrictos de argumentación, antes de objetarlas o aceptarlas; y,
4. En último lugar se encuentran la postura mencionado por David Arellano Gault & Carles Ramió, citado por el autor Cejudo M, quienes desde una postura práctica criticaban el contenido de los postulados con énfasis en los efectos a obtener en la gestión cotidiana en los gobiernos afirmando que el alcance de las prácticas de una nueva gestión pública es incompatible con las tradiciones administrativas de cada gobierno.

Ineludiblemente han existido múltiples debates teóricos sobre las experiencias que involucra la aplicación de la Nueva Gestión Pública; sin embargo, esto ha permitido reconocer cuales instrumentos de gestión asociados con la NGP pueden coexistir con los instrumentos de gestión utilizados en el ámbito privado; es decir, lo importante es que las administraciones dispongan de alternativas de aquellos instrumentos de gestión en los cuales se puedan soportar a fin de resolver problemas administrativos en función de las prioridades institucionales para el cumplimiento de sus atribuciones legales.

En América Latina, el inicio del proceso de transición hacia la Nueva Gestión Pública, tuvo su origen con un sin número de reformas económicas que buscaban transformar las relaciones entre Estado, economía y sociedad; por ejemplo, países como: Brasil, Argentina, Chile, México, Colombia y Venezuela, impulsaron procesos de ajuste en las estructuras institucionales con enfoque en la modernización de las administraciones públicas.

En este proceso de acoplar un nuevo Modelo de Gestión Pública, en el Ecuador durante el año 2007 se implementó la Reforma Democrática del Estado destinada a procurar el bienestar colectivo de la población bajo un modelo eficaz y democrático del Estado, que se analizará posteriormente.

1.6 Elementos de un modelo de gestión para el ámbito público

Según el autor Guerrero, en la administración pública se debe contar con al menos cinco atributos prominentes, como lo son:

- La imitación organizativa de la empresa privada (es decir, la incorporación de los modelos de gestión privada al ámbito público);
- El consenso del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos para lo cual es importante mencionar que el Sector Público no puede entenderse sólo desde el enfoque de mercado, sino también a través de los valores que no son solo instrumentales, sino también políticos;
- La iniciativa a la competitividad mercantil; es decir, el reemplazo del consumidor por el ciudadano o usuario externo; y,
- La reivindicación de la división entre los temas políticos de los temas administrativos.

Adicionalmente se debe considerar que un modelo para el servicio público debe construirse en base a las metas a alcanzar, enfocados en el valor público que se ofrece al usuario o ciudadano, de forma que tanto la estructura como el conjunto de medios de que disponga adquieran sentido en relación con los objetivos a cumplir (Salvador Serna y Sancho Royo 2017, 9).

1.6.1 Fundamentos a considerar en un modelo de gestión para el ámbito público.

Valor Público

En el contexto público, el primer fundamento a considerar es la creación de Valor Público el cual se convierte en el paradigma de gestión, al vincular los criterios de servicio, resultados y confianza que el ciudadano busca obtener de la institución, sus canales y ejecutores. Por Valor Público se entiende a la generación de beneficios, cumplimiento de derechos y satisfacción de demandas por parte del Estado hacia los

ciudadanos, principio, en el que se basan las premisas gubernamentales.

Entre los factores relacionados a la generación del valor público: el entorno social, económico, político e institucional de un Estado, comprenden entornos en los cuales se implementa la gestión política, de planificación y operativa de las instituciones del Estado.

El concepto de Valor Público contribuye a la generación de competencias transversales en los servidores públicos, como gestores de los servicios en las diferentes entidades y niveles. Un servidor público es generador de valor público, independientemente de la entidad en la cual se desempeñe. Las unidades responsables de la gestión de personas son las llamadas a fortalecer las competencias por medio de la aplicación de un modelo de gestión integrado.

Las directrices vinculadas a la generación de Valor Público deben ser emitidas por organismos rectores competentes, que verifiquen y realicen su control y seguimiento; complementariamente, las autoridades de cada institución, deben establecer las orientaciones particulares de valor público vinculadas al cumplimiento de los objetivos institucionales.

Alineamiento Estratégico

El segundo fundamento es el alineamiento estratégico, el mismo que facilita a la organización a que se enfoque en su estrategia. Los nuevos procesos de desarrollo organizacional deberán estar enfocados en cómo mejorar el servicio hacia el usuario interno y el usuario externo. En las instituciones públicas se tiene algunas partes relacionadas o actores que vienen a ser ejecutores del modelo de gestión, entre los cuales constan los usuarios, que abarca a la ciudadanía y a los servidores públicos; y por otra parte a los gestores, que se subdividen en: Unidad Administrativa de Talento Humano -UATH, entidades públicas usuarias, emisores de políticas, entidades públicas vinculadas a la gestión del desarrollo organizacional y proveedores de servicios.

Calidad en los productos y servicios públicos

Un tercer fundamento, constituye la orientación de los servicios hacia el ciudadano, para lo cual se debe redefinir los procesos para la prestación de servicios públicos en función de las expectativas de satisfacción del cliente, en estos ajustes se podrá modificar las infraestructuras institucionales para brindar servicios con calidad (Moyado Estrada 2011, 3).

A fin de sustentar la importancia de este fundamento se procedió a citar los preceptos establecidos por la Carta Iberoamericana de la calidad en la gestión pública

establecida por el CLAD, en la que se definen como propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático que la gestión pública deba:

Estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social; y,

Orientarse a resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilidad del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas (CLAD 2008, 5).

1.7 Connotaciones generales de los términos “Traspaso de competencias”.

1.7.1 Ámbito de acción del término competencia

El término gestión tiene múltiples ámbitos de acción en varias disciplinas por ejemplo en la gestión por competencias es la forma de integrar la gestión de talento humano a la estrategia organizacional, el término ha sido definido en esta materia desde varios enfoques relacionándolo concurrentemente al grado de utilización de los conocimientos, habilidades y el buen juicio asociados a la profesión; sin embargo, dentro del contexto de esta investigación el término “competencia” se relaciona al ámbito jurídico, el mismo que se origina a partir del resultado de un proceso de reforma organizacional de las instituciones del Estado, cuya aproximación será definida de conformidad a los marcos legales vigentes en materia de desarrollo organizacional y gestión del Ecuador.

1.7.2 Origen de los términos “Traspaso de competencias” en el Ecuador.

En la administración pública no existe como tal un concepto propio que abarque la denominación de “traspaso de competencias”, por lo que es pertinente articular esta terminología al uso que se ha pretendido dar en la realidad de nuestro país.

En este contexto se enmarca al Estado Ecuatoriano como un conjunto de sistemas que tienen una función e interactúan entre sí para cumplir con los objetivos planteados en cumplimiento de la Constitución y demás normativa vigente para lo cual se analizarán los cuerpos normativos en nuestro país que han permitido la aplicación de esta terminología.

Constitución de la República del Ecuador - CRE

El artículo 3 determina que el poder estatal se organiza a través de las funciones:

Legislativa, Ejecutiva, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. Para objeto de este estudio es importante conocer cómo se integra la Función Ejecutiva para la cual se hace referencia a lo establecido en el segundo inciso del artículo 141 de la CRE:

La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública.

La Función Ejecutiva se integra por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas (CRE 2008, 34).

El artículo 147, numerales 3, 5, 6 y 13, determina como atribuciones y deberes del Presidente, entre otras, las de definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva; dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control; crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación; y, expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración (CRE 2008, 35).

Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada.

Esta ley representa en gran magnitud la esencia del proceso de reforma institucional del Estado Ecuatoriano para lo cual es importante mencionar los objetos de aplicación establecidos en los literales: a), b) y c) del artículo 5 en los cuales se indica:

La racionalización y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público, distribuyendo adecuada y eficientemente las competencias, funciones y responsabilidades de sus entidades u organismos; la descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y recursos del sector público; y, proceder a la desmonopolización y privatización de los servicios públicos y de las actividades económicas asumidas por el Estado u otras entidades del sector público (Ley de Modernización del Estado 1993, 3).

A fin de llevar a cabo estos procesos el Presidente de la República podrá transferir a instituciones u organismos del régimen seccional o de las entidades regionales de desarrollo las atribuciones, funciones o recursos (Ley de Modernización del Estado 1993, 3).

Complementariamente se introduce el término “reorganización”, como la

facultad que tiene el Presidente para emitir disposiciones normativas de tipo administrativo dentro del ámbito de Gobierno Central para fusionar entidades públicas con duplicidad de funciones y actividades, o que puedan desempeñar un rol más eficiente fusionadas; así como, reorganizar y suprimir entidades públicas cuya naturaleza haya dejado de ser prioritaria e indispensable para el desarrollo nacional; o, que no presten una atención eficiente y oportuna a las demandas de la sociedad (Ley de Modernización del Estado 1993, 6).

Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva

Los literales a), f), h) e i) del artículo 11 determinan que corresponde al Presidente Constitucional de la República dirigir y resolver sobre los asuntos superiores fundamentales de la Función Ejecutiva y del Estado ecuatoriano; adoptar decisiones de carácter general o específico, según corresponda, mediante decretos ejecutivos y acuerdos presidenciales; suprimir, fusionar y reorganizar organismos y entidades públicas pertenecientes a la Función Ejecutiva (ERJAFE 2002, 3).

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD

La expedición de este marco normativo tuvo como finalidad introducir en el territorio la presencia del Estado, mediante la articulación del Estado Central con los Gobiernos Autónomos Descentralizados – GAD, para el cumplimiento de esta finalidad se plantea el término de descentralización entendida como: “(...) la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados” (COOTAD 2010, 47).

En este documento se puede encontrar el concepto de competencias como las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un determinado sector, las mismas que se ejercen a través de facultades. Se menciona lo establecido en este cuerpo normativo para distinguir el múltiple uso que se da en la legislación ecuatoriana a los términos de “transferencia de competencias”.

1.7.3 Definición de los términos “traspaso de competencias” con sustento en la Normativa analizada.

Los términos de “traspaso de competencias”, o como lo menciona la Ley de Modernización “trasferencia de competencias, atribuciones, funciones y

responsabilidades”; corresponden a una acción que se puede obtener dentro de un proceso de organización del Estado en el cual la o el Presidente de la República como el responsable de la administración pública puede expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control, tal como lo establece el artículo 147 de la CRE. En estos decretos se puede hacer referencia a “competencias” como una capacidad de acción entregada a una institución tal como lo especifica el COOTAD.

1.8 Nociones generales sobre el desarrollo organizacional

1.8.1 Definición y origen de desarrollo organizacional

El nacimiento del desarrollo organizacional de acuerdo a Warren Bennis mencionado por el autor Achilles se da mediante los trabajos dirigidos por Robert Blake y Herbert Shepard; sin embargo, el autor afirma que se desconoce quién acuñó la expresión original “Organization Development” (O.D) y su equivalente “Organizational Development” (D.O), por lo que se otorga el origen del término a los años comprendidos entre 1956 y 1969 quizás por Blake, Shepard y Mouton. Un año posterior Chris Argyris publicó un trabajo denominado “Organization Development”. (Achilles, 2004,38)

Por otro lado, el autor Garzón Castrillón, sitúa los orígenes del desarrollo organizacional al año de 1924 en los estudios aplicados en las compañías: Hawthorne de la Western Electric Company y la Detroit Edison Company con los aportes propuestos por McGregor, Lippitt, French, Cartwright, Deutsch entre otros.

El autor Gordon Lippitt caracteriza al desarrollo organizacional como: “el fortalecimiento de aquellos procesos humanos dentro de las organizaciones, que mejoran el funcionamiento del sistema orgánico para alcanzar sus objetivos”.

Según el autor Beckard (1969) el desarrollo organizacional representa el esfuerzo que atañe a toda la organización, administrando desde arriba, para aumentar la eficiencia a través de la planificación estratégica por medio de intervenciones a los procesos organizacionales.

Los autores Blake y Mouton (1969), visualizaron al desarrollo organizacional como un plan con conceptos, estrategias, tácticas y técnicas para alcanzar la excelencia corporativa en una organización.

Burke y Hornstein (1972) definen al desarrollo organizacional como un proceso de cambio planeado en el cual la organización pasa de un estado que evita examinar los procesos sociales como la planificación, comunicación o toma de decisiones, a un

estado de institucionalización; y, de un estado que se resiste a la innovación a un estado que planea y utiliza procedimientos para promover la adaptación a los cambios del día a día.

Para el autor Ronald Lippitt el desarrollo organizacional se ha convertido en el instrumento para el cambio que busca el logro de una mayor eficiencia organizacional, condición indispensable para los tiempos cambiantes.

Como lo menciona Castrillón el desarrollo organizacional ha recibido modelos y procedimientos para los distintos niveles de las organizaciones la mayoría de ellos consideran cuatro variables: el medio ambiente, la organización, el grupo social y el individuo.

Es importante mencionar que, aunque el desarrollo organizacional se centra el componente humano de la empresa también se articula en distintas modalidades de acción como lo son: los factores económicos, las relaciones entre grupos, los tipos de liderazgo, los objetivos, las estructuras y técnicas de gestión de la organización. (Garzón, 2005,15).

El desarrollo organizacional que se analizará en esta investigación se centra en las variables de ambiente, individuo, organización, estructuras, técnicas y modelos de gestión.

1.8.2 Definición de desarrollo organizacional en la legislación ecuatoriana

La Ley Orgánica del Servicio Público -LOSEP establece que el desarrollo organizacional busca mejorar la eficiencia de las instituciones públicas a largo plazo, mediante intervenciones constructivas en los servicios, procesos y estructuras orgánicas, logrando que las y los servidores públicos se desarrollen, aprendan y se adapten a los constantes cambios de su entorno, de una manera planificada.

En nuestra legislación se define al desarrollo institucional como:

El proceso dinámico mediante el cual una organización fortalece su estructura y comportamiento, orientado a aumentar la eficiencia y la eficacia en el funcionamiento institucional, para lo cual aplica principios, políticas, normas, técnicas y estrategias; y, se fundamenta en la especialización de su misión para satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes usuarios (SENRES 2006, 1).

Como lo menciona la Norma Técnica de Diseño de Reglamentos de gestión por procesos, el desarrollo organizacional o institucional se soporta en la mejora a la calidad de los servicios públicos, en la desconcentración y descentralización de competencias de

gestión operativa de las instituciones del Estado, para dar una mejor atención a los clientes usuarios y en el desarrollo de una acción sistémica donde las instituciones públicas formen parte de un proceso de Gestión Pública.

1.9 Herramientas para los procesos de desarrollo institucional en la legislación ecuatoriana

1.9.1 Matriz de competencias

La Norma Técnica de desconcentración de entidades de la Función Ejecutiva define a la matriz de competencias como: “El instrumento metodológico cuya finalidad consiste en delimitar las competencias y atribuciones de las instituciones y clarificar el rol de la entidad, con un enfoque territorial y sectorial; reflejará únicamente aquellas atribuciones agregadoras de valor de la entidad, es decir, en ella no se contemplan las atribuciones de asesoría y apoyo” (Norma Técnica de Desconcentración de entidades 2013, 1).

Para la elaboración de la matriz de competencias se debe definir los siguientes elementos:

- Identificar las competencias, fundamentos normativos, facultades y atribuciones, entendidas como las actividades desarrolladas por la institución para el cumplimiento de sus competencias;
- Definir los productos y servicios, entidades relacionadas y los niveles de gestión desconcentrada y descentralizada para el ejercicio de las competencias y atribuciones (Norma Técnica de Desconcentración de entidades 2013, 9)

Las facultades que puede ejercer una institución del sector público son las siguientes:

Tabla1.

Facultades de las instituciones del Estado

Rectoría.- Emitir políticas públicas nacionales o de Estado.
Planificación.- Establecer y articular políticas, estrategias, objetivos y acciones en el diseño, ejecución y evaluación de planes.
Regulación.- Emitir normas para el adecuado y oportuno desarrollo y cumplimiento de la política pública.
Control.- Emitir normas para el adecuado y oportuno desarrollo y cumplimiento de la política pública.
Control Técnico.- Garantizar el cumplimiento de las normas técnicas, así como los estándares de calidad y eficiencia.

Coordinación.- Concertar esfuerzos institucionales para alcanzar las metas gubernamentales y estatales.
Gestión.- Administrar, proveer, prestar, ejecutar y financiar bienes y servicios públicos.
Evaluación.- Determinar la pertinencia, eficacia, eficiencia, efectividad e impacto de actividades.

Fuente: (Norma Técnica de Desconcentración de entidades 2013, 9)

Elaborado por: **La autora.**

1.9.2 Modelo de gestión

La SENPLADES ha definido al modelo de gestión como:

“La herramienta técnica que desarrolla los mecanismos mediante los cuales las entidades públicas ejercerán las competencias establecidas en su matriz de competencias, la misma que deberá detallar el rol de la institución, la estructura orgánica central y desconcentrada propuesta y el relacionamiento interno e interinstitucional requerido para cumplir las atribuciones que le corresponden (Norma Técnica de Desconcentración de entidades 2013, 10).”

Para construir un modelo de gestión se deberá considerar lo siguiente:

- Definir los lineamientos estratégicos para cumplir con las competencias, atribuciones y cobertura de servicios que incluyan misión y visión institucional;
- Definir los beneficiarios/ usuarios del servicio cuya metodología deberá contemplar variables cuantitativas y cualitativas;
- Identificar los servicios institucionales; y,
- Incorporar la cadena de valor y los procesos claves validados por la institución rectora.

La Norma Técnica de desconcentración de entidades de la Función Ejecutiva establece como contenidos de los modelos de gestión: a) antecedentes, b) objetivos, c) tipología, d) nuevo rol institucional, e) detalle de facultades, productos y servicios por nivel, f) mapa de relacionamiento interinstitucional, g) flujo de relacionamiento intrainstitucional, h) estructura orgánica actual / propuesta, i) plan de implementación y j) hoja de ruta.

Para objeto de esta investigación se considerará a un modelo de gestión como un esquema o marco de referencia de las estrategias que permitan articular las perspectivas institucionales a los objetivos y competencias que tiene la institución dentro del aparato estatal, esta herramienta tendrá por objetivos: la contribución a la generación de valor público por medio del compromiso y desempeño de los servidores públicos para

satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios (clientes externos) a través de la entrega de productos y servicios institucionales; el alineamiento estratégico con un enfoque en la calidad del servicio.

1.9.3 Diseño o rediseño de estructuras

La reforma institucional o reorganización del Estado

La reforma institucional o reorganización del Estado busca la redefinición del rol institucional en el marco del desarrollo económico y social de un país, para lo cual se plantea la reorganización y ordenamiento de las funciones, atribuciones, actores y representantes gubernamentales, con base en el alcance y atención a las necesidades fundamentales de la población.

En primera instancia, se puede decir que los procesos de reorganización tienen como finalidad atender una o varias necesidades inmediatas de sustituir los esquemas tradicionales de la gestión pública por nuevas formas que permitieran dar atención a las exigencias derivadas de una creciente demanda de la sociedad; sin embargo, hoy en día los procesos de reformas institucionales se sustentan en el denominado proceso de reforma democrática del Estado.

Para dar inicio con el proceso de reforma democrática del Estado, el Gobierno creó la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado e Innovación de la Gestión Pública dentro de la SENPLADES, institución que asumió la responsabilidad de diseñar un nuevo modelo de gestión estatal y alentar los procesos de desconcentración y descentralización (Reforma Democrática del Estado 2011, 7).

La metodología construida por esta institución establece los ejes de la democratización del Estado a ser considerados en todo proceso de reforma institucional, que se citan brevemente en la siguiente tabla:

Tabla 2.

Ejes de democratización del Estado

Eje 1	Orientación a recuperar las facultades de rectoría, planificación, regulación y control relacionadas con la implementación de políticas públicas.
Eje 2	Incrementar la presencia estatal en el territorio a través de los procesos de desconcentración.
Eje 3	Construcción de procesos de descentralización que consisten en la transferencia de competencias con sus respectivos recursos, a los gobiernos autónomos descentralizados en las provincias, los cantones y las parroquias.
Eje 4	Construcción del Estado Plurinacional e Intercultural

Eje 5	La participación de la ciudadanía a lo largo de todo el ciclo de elaboración de las políticas públicas tanto a nivel nacional como local.
--------------	---

Fuente: Ejes de la democratización del Estado en el Ecuador. Recuperación del Estado para el buen Vivir. (Documento de Trabajo 34 2011, 14)

Elaborado por: La autora

Los objetivos finales de los procesos de reforma institucional son: racionalizar las entidades de la Función Ejecutiva, fortalecer la institucionalidad de los Ministerios e instituciones rectores de la política pública, reorganizar las funciones y facultades de cada entidad, y reducir la discrecionalidad de un sinnúmero de instituciones públicas (Documento de Trabajo 34 2011, 17).

Con los antecedentes mencionados, se considera que una medida importante en el rediseño del modelo de gestión Estatal que hoy en día se encuentra en funcionamiento en el Ecuador tiene que ver con el proceso de reforma institucional o reorganización del Estado, encaminado a:

- La recuperación de las facultades rectoría, regulación y control estatal relacionada con la implementación de políticas públicas;
- El incremento de la presencia estatal en el territorio por medio de procesos de desconcentración y descentralización; y,
- La racionalización del aparato estatal (Documento de Trabajo 34 2011, 5) En estos procesos de reforma institucional se ha afectado las atribuciones que tenía el MDT, otorgando adicionalmente a la rectoría de la política pública en materia de gestión del talento humano y remuneraciones; el desarrollo institucional con la aprobación de: matriz de competencias, modelo de gestión, diseño y rediseño de estructuras organizacionales y estatutos orgánicos de las instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y dependiente de la Función Ejecutiva.

Diseño organizacional

Para los autores Marin, Melgar, y Castaño, el diseño organizacional es: “un proceso de decisión constante, con el propósito de introducir coherencia entre los objetivos por los cuales la organización existe, la división de tareas y su integración, y las personas que hacen su trabajo” (Marin, Melgar y Castaño s.f., 5).

Las características de una organización se sustentan en el diseño organizacional, el mismo que se relacionará de manera funcional a la gestión desarrollada por la

organización. De esta forma una estructura organizacional de cualquier tipo es indispensable para el funcionamiento de toda organización, tal como lo menciona el Dr. Jorge Hintze citado por Sanz Vanessa en su documento la gestión del capital humano en el ámbito de la administración pública:

“Diseñar la estructura organizativa implica establecer, entre otras cuestiones, cuáles serán las áreas en que se dividirá la responsabilidad al interior de la organización (lo que se suele representar a través de organigramas), cuál será la autoridad de estas áreas sobre el uso de recursos y también sobre otras áreas, y cuáles serán las relaciones de coordinación y articulación entre las mismas (Sanz 2015, 5)”.

Como menciona el autor Carlos Lozada, el diseño es importante a la hora de reformar un sistema complejo de organizaciones interdependientes como lo son las administraciones públicas. Pero el diseño que aportan las técnicas de gestión empresarial tiene una utilidad restringida para la modernización del sector público pues carece de la capacidad de abordar soluciones a los problemas públicos con la profundidad necesaria (Losada 1999, 12).

Organización y reorganización institucional

Desde la teoría organizacional en conjunto con la teoría de sistemas se evidencia que las organizaciones agrupan algunas dimensiones fundamentales a fin de organizarse como lo son: el entorno, los objetivos, la estructura administrativa, el capital humano, los recursos de las tecnologías de información, los recursos financieros o materiales; y, los procesos administrativos. De forma adicional se ha incluido nuevas dimensiones a considerar en la organización como resultado de la evolución de la teoría organizacional: relacionadas con lo “político-cultural” y el “control y mejora”, que han permitido articular tres grandes ámbitos a considerar en toda organización de carácter público (Ramio 2012, 2)

Tabla 3.

Ámbitos de las organizaciones del sector público

Ámbito socio-técnico	Agrupar el entorno, objetivos, estructuras, recursos financieros y lo referente a los procesos administrativos.
Ámbito político-cultural	Constituye la realidad política donde diversos actores definen objetivos y estrategias diseñadas en función de la facultad de control de recursos con su predominio en la toma de decisiones

Ámbito de control y mejora:	Permite el diseño de sistemas de control que suministran el continuo diagnóstico a los elementos de organización en búsqueda de mejoras organizativas.
------------------------------------	--

Fuente: Teoría de la organización y administración pública. (Ramio 2012)

Elaborado por: La autora

Para el caso del Ministerio del Trabajo se considerarán tanto las dimensiones de entorno, objetivos, estructura administrativa, capital humano, recursos tecnológicos, financieros y materiales; y, procesos administrativos como el ámbito socio-técnico, político-cultural y ámbito de control y mejora.

Por otra parte, al hablar de reorganización, de inmediato se suele pensar que es un cambio o reajuste a la gráfica u organigrama; como resultado de esta relación se suele creer que, si la organización cuenta con un buen organigrama, está adecuadamente organizada; sin embargo, esto en el mejor de los casos representa su estructura, la misma que debería ser revisada periódicamente para ajustarse a los requerimientos del ambiente. En tal sentido se debe entender a la reorganización como: *“un proceso político-técnico que la institución recorre para lograr sus objetivos.* (Marin, Melgar y Castaño s.f., 8)”.

1.9.4 Estatutos orgánicos

El artículo 10 de la Norma Técnica de diseño de reglamentos de gestión por procesos determina que todo estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos estará integrado por:

- Portafolio de productos;
- Cadena de valor;
- Estructura orgánica; y,
- Procesos.

Para fines de esta investigación se considerará a un estatuto orgánico como el instrumento jurídico y técnico que determina la organización y funcionamiento institucional, a través de la descripción de la estructura orgánica, sus niveles de coordinación y jerarquía, detallando las atribuciones y responsabilidades de las unidades administrativas para el cumplimiento de sus productos y servicios de demanda interna o externa.

Capítulo Segundo

Marco institucional

2. Institución objeto de estudio – Ministerio del Trabajo

2.1 Antecedentes de la institución

El Ministerio de Trabajo se creó el 13 de julio de 1925 a través de decreto expedido por la primera Junta de Gobierno Plural que surgió como una consecuencia de la revolución Juliana, anteriormente, todas las responsabilidades estuvieron a cargo del Ministerio de Instrucción Pública, Fomento, Correo, Culto y Beneficencia.

En 1938 durante el gobierno del Gral. Alberto Enríquez Gallo se expidió el Código de Trabajo, normativa enfocada a regular las relaciones entre patronos y trabajadores hoy en día denominados como empleadores y trabajadores.

En el año de 1945 bajo la administración del Sr. Dr. Dn. José María Velasco Ibarra, se expide la Ley de Régimen Político y Administrativo de la República en la cual se refiere al Ministerio de Previsión Social y Trabajo como el encargado del estudio y resolución de problemas sociales; reglamentación, organización, inspección y protección del trabajo; estadística obrera y campesina; salarios jornales; accidentes del trabajo; solución de los conflictos provenientes de las relaciones patronal-obreros; protección del obrero y campesino; aplicación de leyes sociales entre otros (Ley de Régimen Político y Administrativo 1945, 3)

Para el año de 1973 durante la presidencia de Guillermo Rodríguez Lara se consideró que la denominación del Ministerio de Previsión Social y Trabajo no correspondía adecuadamente a las actividades que realizaba la institución por lo que cambia de denominación a “Ministerio del Trabajo y Bienestar Social (Decreto Supremo 1334 1973, 2)”.

Siete años después cambia la denominación antes referida por “Ministerio de Trabajo y de Recursos Humanos (Decreto Supremo 3815 1980, 3)”.

Las funciones del entonces Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos se encontraban reguladas por la Ley de Régimen Administrativo la misma que establecía como atribuciones de la institución: la formulación, dirección y ejecución de la política

social en materia laboral y el desarrollo de los recursos humanos y empleo.

Por otra parte, en el año de 1985 se divide a la subsecretaría general de esta Cartera de Estado en las Subsecretarías de Trabajo y de Recursos Humanos, esto como un primer intento de orientar la estructura de la institución no solo a las políticas definidas en el Código de Trabajo, sino también a las establecidas a través de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa LOSCCA, en materia laboral (Decreto Ejecutivo 1232 1985, 3). La LOSCCA constituye el marco regulatorio de aplicación para servidores públicos, es decir ciudadanos ecuatorianos legalmente nombrados para prestar servicios remunerados en las instituciones del Estado.

En el año de 1999 en otro proceso de reforma de la Función Ejecutiva durante el gobierno de Jamil Mahuad Witt, se decreta la fusión de los ministerios de Trabajo y Recursos Humanos y de Bienestar Social en una sola institución que se denominó Ministerio de Trabajo y Acción Social, esta fusión no representó modificaciones a las funciones y atribuciones que tenía cada institución (Decreto 1323 1999, 2).

Posteriormente, en el año 2002, como parte de una reforma al Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva se cambia la denominación a Ministerio de Trabajo y Empleo (Decreto 2371 2004, 1).

También es importante mencionar en la historia de esta Cartera de Estado a la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público – SENRES institución creada el 6 de octubre de 2003, para ejercer la rectoría de la administración del desarrollo organizacional y de recursos humanos del sector público; que posteriormente durante la administración de Rafael Correa Delgado, se fusionaría al Ministerio de Trabajo y Empleo, creándose así, el Ministerio de Relaciones Laborales.

La fusión de estas instituciones se realizó a través del Decreto Ejecutivo No. 10, en el cual se especificó que el Ministerio de Relaciones Laborales, dispondrá de dos viceministerios técnicos, la SENRES pasó a constituirse como el Viceministerio del Servicio Público, con las competencias establecidas en la LOSCCA; y, el Ministerio de Trabajo y Empleo formó el Viceministerio de Trabajo, con las competencias determinadas en el Código del Trabajo (Decreto Ejecutivo 10 2009, 2).

En el año 2010 se promulga la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP como el principal logro en materia de regulación del talento humano, actual marco normativo que aborda de manera integral a los funcionarios públicos al servicio del Estado y dispone la aplicación, entre otras cosas, de un sistema integrado de gestión de recursos

humanos que considera, en gran medida, los distintos subsistemas de gestión aplicados con relativo éxito en otros países (Documento de Trabajo 34 2011, 37).

Para concluir, mediante Decreto Ejecutivo No. 500 se reforma el Decreto Ejecutivo No. 10, acreditando la importancia del trabajo del ser humano sobre el capital y la rectoría sobre la gestión del talento humano en el sector público como privado, se sustituyó la denominación del Ministerio de Relaciones Laborales por el actual Ministerio del Trabajo (Decreto Ejecutivo 500 2014, 2).

2.2 Misión - Visión

Misión

El Ministerio del Trabajo se alinea con su misión la misma que expresa:

“Somos la Institución rectora de políticas públicas de trabajo, empleo y del talento humano del servicio público, que regula y controla el cumplimiento a las obligaciones laborales mediante la ejecución de procesos eficaces, eficientes, transparentes y democráticos enmarcados en modelos de gestión integral, para conseguir un sistema de trabajo digno, de calidad y solidario para tender hacia la justicia social en igualdad de oportunidades. (Ministerio de Relaciones Laborales 2011, 11)”.

Visión

La visión de la institución no se la puede encontrar en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Trabajo; sin embargo, se ha considerado lo establecido en la página institucional:

“Al año 2018 seremos un referente a nivel nacional e internacional como la institución que fomenta el trabajo digno en igualdad de oportunidad y trato, lidera el desarrollo del talento humano, institucionaliza el diálogo social e impulsa la auto organización democrática, con procesos ágiles y personal altamente calificado para brindar servicios de calidad y calidez, promover una Cultura laboral y garantizar el cumplimiento de los derechos individuales y colectivos de la ciudadanía laboral” (Ministerio del Trabajo 2012, 1).

2.3 Objetivos estratégicos

El Ministerio del Trabajo cuenta con los siguientes objetivos estratégicos:

1. “Incrementar la calidad del servicio público que brindan los servidores en el sector público;
2. Incrementar la equidad en el sistema remunerativo y de ingresos complementarios en el sector público;
3. Incrementar la sinergia entre empleadores y trabajadores;
4. Incrementar el control y cumplimiento de derechos, deberes y obligaciones de los empleados y empleadores;
5. Incrementar el acceso y la vinculación de la oferta y demanda laboral;
6. Incrementar la eficiencia operacional;
7. Incrementar el desarrollo del talento humano; y,
8. Incrementar el uso eficiente del presupuesto (**Ministerio de Relaciones Laborales 2011, 2).**”

2.4 Principios y valores

Las y los servidores y obreros del Ministerio del Trabajo, para el desempeño diario de sus competencias, atribuciones y actividades deberán observar los siguientes valores y principios:

Tabla 4.

Principios y valores del Ministerio del Trabajo

Transparencia: se deberá ajustar la conducta de los miembros de la institución al derecho que tiene la sociedad de estar informados sobre las actividades de la Administración de forma clara, precisa y veraz, a fin de que la ciudadanía ejerza sus derechos y obligaciones, principalmente la contraloría social

Solidaridad: se debe procurar el bienestar de sus compañeros, conciudadanos y, en general de los demás seres humanos.

Efectividad: se debe lograr resultados con calidad a partir del cumplimiento eficiente y eficaz de los objetivos y metas propuesto en su ámbito laboral.

Responsabilidad: se debe garantizar el cumplimiento de las tareas encomendadas de manera oportuna en el tiempo establecido, con empeño y afán, mediante la toma de decisiones de manera consciente, garantizando el bien común y sujetas a los procesos institucionales.

Lealtad: se deberá actuar en la defensa proactiva de los valores, principios y objetivos de la entidad, garantizando los derechos individuales y colectivos.

Fuente: Art.3 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Trabajo (Ministerio de Relaciones Laborales 2011)

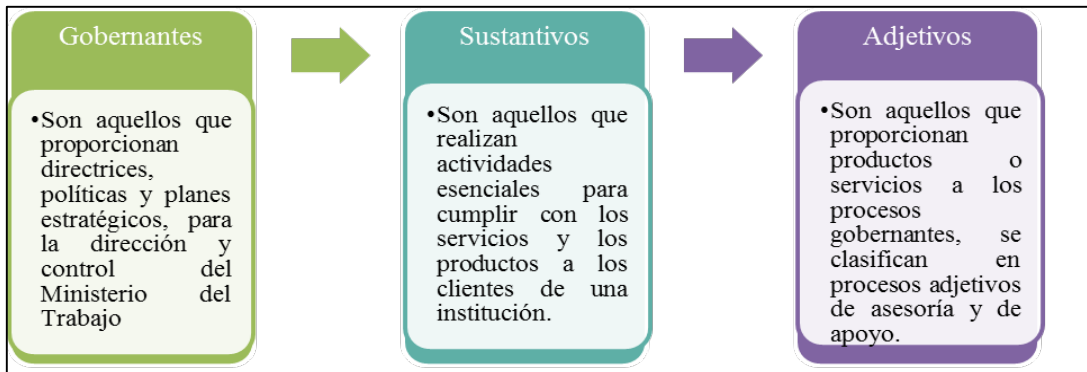
Elaborado por: La autora

2.5 Estructura orgánica

La estructura orgánica indica la manera en que se organiza una institución para dividir, agrupar y coordinar las tareas o funciones aplicando criterios de jerarquía y especialización. El Ministerio del Trabajo en la estructura institucional del nivel central y desconcentrado está estructurado por los siguientes procesos:

Figura 1.

Procesos de la Estructura del Ministerio del Trabajo



Fuente: Art.6 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Trabajo

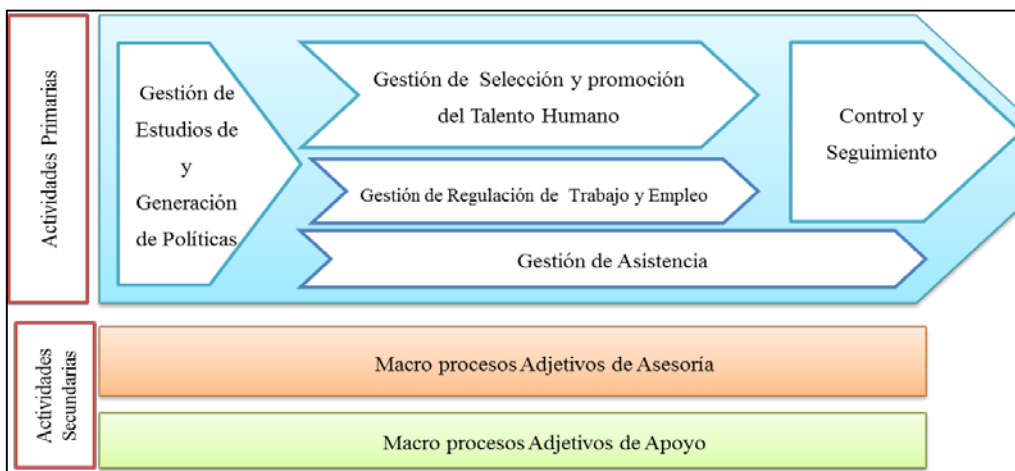
Elaborado por: La autora

Cadena de Valor

La cadena de valor del Ministerio del Trabajo está compuesta por actividades primarias y secundarias con los siguientes componentes:

Figura 2.

Cadena de valor del Ministerio del Trabajo

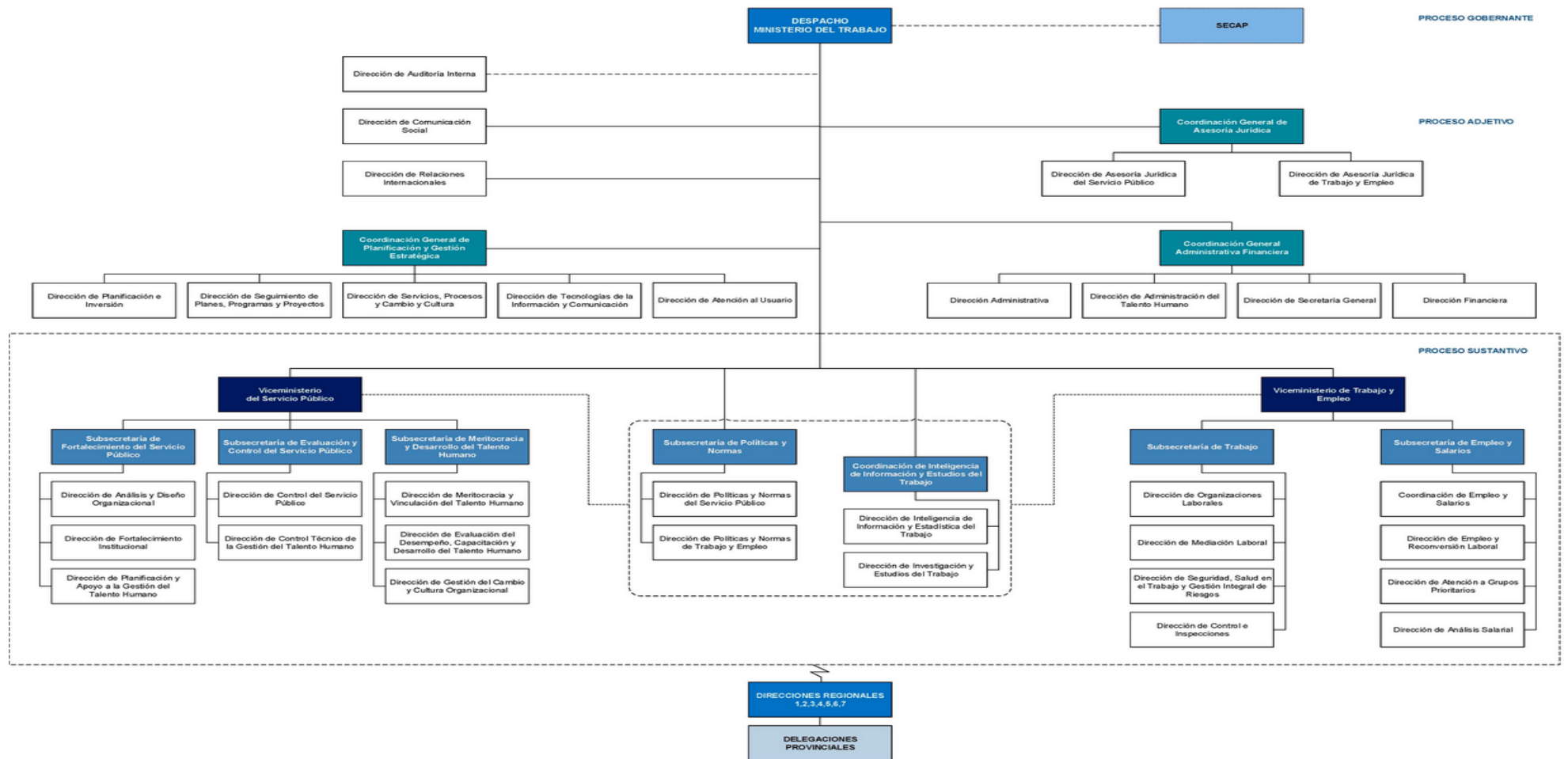


Fuente: Art.7 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Trabajo

Elaborado por: La autora

La representación gráfica de una estructura orgánica es el organigrama o diagrama de la estructura formal de la institución, en él se muestran las funciones, sectores, jerarquías y dependencias internas. A continuación, se presenta el organigrama del Ministerio del Trabajo.

Figura 3.
Organigrama del Ministerio del Trabajo



Fuente: Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Trabajo (Ministerio de Relaciones Laborales 2011)
Elaborado por: La autora

2.6 Rol Institucional del Ministerio del Trabajo

Para identificar el rol institucional que tiene el Ministerio del Trabajo se debe indagar previamente en los antecedentes de las competencias que fueron traspasadas al Ministerio del Trabajo.

Por tanto, es importante mencionar que mediante Decreto Ejecutivo 1372, se crea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, como organismo técnico responsable de la planificación nacional, dependiente de la Presidencia de la República, institución que contempló la implementación de ciertas herramientas que permiten dar paso a los procesos de organización territorial del Estado, entre las que constaban: matriz de competencias y modelo de gestión (Decreto Ejecutivo 1372 2004, 2).

Posteriormente, apalancados en los Decretos Ejecutivos No. 878 y No. 1577 en los que se crea el Sistema Nacional de Planificación SNP y el Consejo Nacional de Planificación, respectivamente; la SENPLADES en coordinación con los entonces Ministerio de Relaciones Laborales y Ministerio de Finanzas dan inicio al proceso de “Reforma Democrática del Estado”; así como los procesos de desconcentración y descentralización, para lo cual se determinó como herramientas necesarias la matriz de competencias, modelos de gestión y diseño, rediseño e implementación de estructuras organizacionales (Decreto Ejecutivo 878 2008, 2) (Decreto Ejecutivo 1577 2009, 2).

El modelo de gestión institucional y territorial se define a través de la Norma Técnica de Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva publicada mediante Acuerdo Ministerial 1 en el año 2013 (Acuerdo Ministerial 1 2013, 2).

Seguido a la expedición de la Norma Técnica antes referida, mediante Decreto Ejecutivo No.106, las atribuciones relacionadas a la aprobación de modelos de gestión, estatutos orgánicos y estructuras institucionales en los procesos de diseño, rediseño de estructuras organizacionales de las instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y Dependiente de la Función Ejecutiva (APCID) fueron transferidas a la Secretaría Nacional de la Administración Pública (Decreto Ejecutivo 106 2013, 1).

A la fecha, mediante Decreto Ejecutivo No. 1197 se reforma el Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público entregando al Ministerio de Trabajo la rectoría en materia de elaboración y aprobación de matriz de competencia, modelo de gestión, diseño, rediseño e implementación de estructuras organizacionales y aprobación de estatutos orgánicos de las entidades de la Administración Pública Central,

Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva (Decreto Ejecutivo No. 1197 2016, 5).

Las nuevas competencias entregadas por parte de la SENPLADES y la SNAP, hacia el MDT, constituyen pilares fundamentales para la gestión organizacional del Ministerio del Trabajo; por lo que los nuevos procesos afectados por el traspaso de competencias deberán incorporarse a la institución a fin de ejercer la rectoría y asesoría en materia de desarrollo organizacional.

Es importante mencionar que para ejercer la rectoría de estas competencias el Ministerio del Trabajo deberá articularse con la SENPLADES, SNAP y el Ministerio de Economía y Finanzas.

En virtud del entorno cambiante de la administración pública, hoy en día el Ministerio del Trabajo ejerce la rectoría en las siguientes materias:

- Remuneraciones, ingresos complementarios y talento humano;
- Desarrollo Institucional; y
- Certificación de la calidad del Servicio Público.

Es importante mencionar que se desconoce si será atribuidas nuevas competencias legales por nuevos procesos de reforma institucional, a la fecha el Ministerio del Trabajo ha recibido mediante Decreto Ejecutivo otro tipo de atribuciones que a pesar de que no corresponden al objeto de estudio se ha considerado pertinente mencionarlas como lo son la gestión por procesos y prestación de servicios públicos, gestión de proyectos de excelencia, procesos de mejora a la gestión institucional y a la calidad de los servicios públicos prestados.

Capítulo tercero

Acopio y procesamiento de la información del Modelo de Gestión Institucional al Viceministerio del servicio público

Un modelo de gestión es un diseño planeado de conceptos, estrategias, tácticas y técnicas para transformar una institución ante diversos cambios en los que requiera reorientar o mejorar la administración o funcionamiento de la misma.

En la administración pública del Ecuador se utilizó el modelo de gestión como una herramienta que acompañada de la matriz de competencias permitía a las instituciones del Estado: diseñar o rediseñar sus estructuras, como respuesta a los procesos de reestructuración estatal, los mismos que responden a cambios planificados desde la perspectiva de Gobierno.

El presente capítulo nos introduce en el modelo de gestión aprobado para el Ministerio del Trabajo; elaborado con la metodología de generación de modelos de negocios propuesto por Alexander Osterwalder y Yves Pigneur, quienes sostienen que el lienzo CANVAS no es de uso exclusivo para organizaciones lucrativas, sino que también es de utilidad para las organizaciones no lucrativas, organizaciones benéficas, empresas sociales de carácter lucrativo, las empresas públicas y las entidades del sector público.

3. Antecedentes legales referentes a la aprobación del modelo de gestión del Ministerio del Trabajo

En el mes de noviembre 2015, se publica la reforma al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MDT y aproximadamente un mes después, la institución solicita a la SNAP la asignación de técnicos para la elaboración de los instrumentos de gestión institucional entre los que constaba principalmente el modelo de gestión.

La SENPLADES entonces institución rectora en materia de aprobación de matriz de competencias y presencia territorial emitió mediante Oficio Nro. SENPLADES-SGTEPBV-2016-0053-OF, del 10 de marzo 2016, la aprobación de la Matriz de competencias y Análisis de Presencia Institucional en Territorio APIT del Ministerio del

Trabajo.

La nueva matriz de competencias, implicaba reformas a la estructura orgánica de la institución, por lo que la SNAP solicita el dictamen presupuestario al rediseño de la estructura institucional del MDT, a este pedido, el Ministerio de Finanzas mediante Oficio Nro. MINFIN-DM-2016-0565-O de 22 de diciembre de 2016, emite dictamen presupuestario para el rediseño de la estructura institucional del MDT, en ese entonces motivado por la fusión del Instituto Nacional de la Meritocracia a la institución y la expedición del Decreto Ejecutivo Nro. 1197, de 1 de noviembre de 2016, en el que se le entregó la rectoría en materia de elaboración y aprobación de matriz de competencias, modelo de gestión, diseño, rediseño e implementación de estructuras organizacionales y aprobación de estatutos orgánicos en las entidades de la Administración Pública Central, Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva

En respuesta tanto al proceso de fusión por absorción; así como, del traspaso de competencias, a través de oficio Nro. MDT-VSP-2017-0215 de 24 de marzo de 2017, el Ministerio del Trabajo aprueba sus nuevos instrumentos de gestión institucional, para que con sustento en estos se expida el Acuerdo Ministerial Nro. 52, Edición Especial 1004 de 18 de abril de 2017, en el que se reforma el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Trabajo.

3.1 Importancia del modelo de gestión del Ministerio de Trabajo

Considerando la fusión por absorción del Instituto Nacional de la Meritocracia y la rectoría en materia de matriz de competencias, modelo de gestión, estructuras organizacionales, estatutos orgánicos y desarrollo organizacional, se vio la necesidad de actualizar el Modelo de Gestión y la estructura organizacional mediante la incorporación de nuevos productos que permitan dar continuidad a los procesos y servicios de demanda del usuario; así como las necesidades de los diferentes sectores que eran suplidas por las instituciones que ejercían estas atribuciones.

La propuesta de nuevo modelo de gestión considera necesario determinar un nuevo marco de referencia que viabilice el adecuado desempeño de la gestión institucional, para lo cual se debe considerar a las políticas, normas, programas y servicios que satisfagan el ejercicio y la exigibilidad de los derechos contemplados en la Constitución, Plan Nacional de Desarrollo, Agendas Sectoriales, Matriz Productiva y en el Plan Estratégico Institucional.

3.2 Definición de la tipología y modelos institucional

En el contexto de la legislación ecuatoriana, la SENPLADES ha desarrollado el modelo de desconcentración institucional en el que se ha considerado a las tipologías como la clasificación de las instituciones públicas de acuerdo a la misión, naturaleza, magnitud e impacto de su gestión en el ámbito territorial proponiendo cuatro tipos de metodologías con sus respectivos modelos institucionales como se presenta en la siguiente figura:

Figura 4

Tipologías y modelos institucionales



Fuente: Artículos 10 al 14 (Norma Técnica de Desconcentración de entidades 2013)

Elaborado por: La autora

Para el caso del MDT en relación a las competencias que posee; así como, el tipo de productos y servicios que entrega a la ciudadanía, se ubica en la Tipología 2: Alta desconcentración, y baja descentralización.

En aplicación del modelo institucional y la tipología de desconcentración hasta el año 2014, el MDT implementó siete oficinas en la región con sus respectivas delegaciones provinciales, como se resume en la siguiente tabla:

Tabla 5.

Oficinas regionales o zonales del Ministerio del Trabajo

Oficina zonal	Delegaciones Provinciales	Sede
Zona 1	Esmeraldas, Imbabura, Carchi y Sucumbíos	Ibarra
Zona 2	Pichincha, Napo y Orellana	Quito
Zona 3	Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pastaza	Ambato
Zona 4	Manabí y Santo Domingo de los Tsáchillas	Portoviejo
Zona 5	Guayas, Santa Elena, Bolívar, Los Ríos y Galápagos	Guayaquil

Zona 6	Cañar, Azuay y Morona Santiago	Cuenca
Zona 7	Loja, El Oro y Zamora Chinchipe	Loja

Fuente: Decretos Ejecutivos Nros. 878 y 357, publicados en R.O. N° 268 de 8 de febrero de 2008 y N° 205 de 02 de junio de 2010.

Elaborado por: La autora

3.3 Identificación de facultades y rol del Ministerio del Trabajo

La SENPLADES estableció nueve facultades a ser ejercidas en los distintos niveles de aplicación de acuerdo a las tipologías de desconcentración y modelos institucionales, las mismas que fueron ya mencionadas en la Tabla Nro.1 del presente documento.

Los niveles de desconcentración se encuentran estrechamente relacionados a la tipología institucional, por lo que la unidad de Políticas y Normas del Servicio Público ha elaborado la siguiente matriz en la que se puede evidenciar el tipo de institución y la desconcentración de facultades en el territorio.

Figura 5.

Relacionamiento: Tipologías - Niveles Organizacionales - Facultades

TIPOLOGÍAS	NIVELES ORGANIZACIONALES			
	CENTRAL	ZONAL-REGIONAL	DISTRITAL-PROVINCIAL	CIRCUITAL - CANTONAL
1. Privativo	1 2 3 4 5 6 7 8	1 2 3 4 5 6 7 8		
2. Alta desconcentración y baja descentralización	1 2 3 4 5 6 7 8	1 2 3 4 5 6 7 8	1 2 3 4 5 6 7 8	1 2 3 4 5 6 7 8
3. Alta descentralización y baja desconcentración	1 2 3 4 5 6 7 8	1 2 3 4 5 6 7 8	1 2 3 4 5 6 7 8	
4. Estratégica	1 2 3 4 5 6 7 8	1 2 3 4 5 6 7 8		
FACULTADES				
1. RECTORÍA				
2. PLANIFICACIÓN				
3. REGULACIÓN				
4. CONTROL				
5. CONTROL TÉCNICO				
6. COORDINACIÓN				
7. GESTIÓN				
8. EVALUACIÓN				

The diagram shows a red arrow pointing from the 'ZONAL-REGIONAL' column of the 'Estratégica' row to the text 'Empresas públicas, agencias, superintendencias'. A blue arrow points from the 'DISTRITAL-PROVINCIAL' column of the 'Estratégica' row to the text 'Gobiernos autónomos Descentralizados'. Another blue arrow points from the 'DISTRITAL-PROVINCIAL' column of the 'Alta descentralización y baja desconcentración' row to the same text.

Fuente: Presentación Homologación de Estructuras

Elaborado por: Unidad de Políticas y Normas del Servicio Público

En el modelo de gestión aprobado elaborado por la unidad de talento humano se ha incluido el desglose de productos y servicios por facultades y niveles institucionales por lo que se procede a extraer únicamente los productos y servicios relacionados con la gestión del Viceministerio del Servicio Público, sujeto a investigación que se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 6.

Niveles, Facultades y Productos y Servicios del Viceministerio del Servicio Público.

NIVEL CENTRAL	
Facultad	Productos y Servicios
Rectoría	- Políticas Públicas en material del servicio público.
Planificación	- Proyectos de decretos, acuerdos, normas referentes al trabajo en el servicio público. - Plan Nacional de Capacitación del sector público - Planes de seguimiento y monitoreo institucional en temas de subsistemas de talento humano, remuneraciones y certificación de la calidad. - Proyectos estratégicos de mejora para el sistema de carrera basado en méritos y detección, recepción, monitoreo y seguimiento de la gestión de quejas y denuncias laborales en el sector público.
Regulación	- Resoluciones sobre las escalas nacionales de remuneraciones mensuales unificadas para el nivel jerárquico superior y para los servidores de la administración pública. - Autorizaciones laborales para personas extranjeras que la laboran en el Sector Público. - Techos de negociación para la suscripción de contratos colectivos para las y los obreros públicos aprobados - Normativa para servicio público, certificación de calidad de servicio, atención al usuario y gestión institucional, administración del talento humano, y remuneraciones.
Control Técnico	- Informes de supervisión y control del cumplimiento de la normativa en materia de administración de desarrollo institucional, gestión del talento humano y remuneraciones de la administración central e institucional.
Coordinación	-Informe de coordinación con las UATH's de las instituciones públicas sobre las capacitaciones y asistencia técnica necesarias para el fortalecimiento institucional. - Convenios interinstitucionales para la capacitación y formación profesional para el sector público. - Lineamientos técnicos relacionados con los planes de acción de los procesos de evaluación del desempeño y selección de los servidores públicos de las instituciones del Estado.
Gestión	- Informes técnicos de gestión de atención de productos enfocados a la regulación del servicio público. -Informes técnicos de los procesos de reclutamiento y selección realizados a petición de las instituciones públicas. -Informes técnicos de la verificación de procesos meritocráticos. -Informes técnicos de aprobación/validación de instrumentos técnicos para reforma y desarrollo organizacional -Capacitaciones y asistencias técnicas relativas a los subsistemas y gestión interna de talento humano.
Evaluación	-Indicadores gestión de las Instituciones públicas en relación a las Gestión de Talento Humano. - Informes de evaluación de la aplicación de las políticas, normas e

	instrumentos de administración de desarrollo institucional y de gestión del talento humano y remuneraciones de la administración central e institucional.
NIVEL DESCONCENTRADO	
Gestión	<ul style="list-style-type: none"> - Informes técnicos de gestión de atención de productos enfocados a la regulación del servicio público. - Informes técnicos de los procesos de reclutamiento y selección realizados a petición de las instituciones públicas. - Informes técnicos de la verificación de los procesos meritocráticos denunciados. - Informes técnicos sobre la aplicabilidad de los Planes de acción de los procesos de evaluación y selección en el proceso selectivo. - Capacitaciones y asistencias técnicas relativas a los subsistemas y gestión interna de talento humano.

Fuente: Informe del Modelo de gestión MDT

Elaborado por: La autora

Del cuadro presentado y en contraste con la matriz de relacionamiento: Tipologías – Niveles Organizacionales – Facultades, se puede apreciar que se evidencia la facultad de gestión tanto en el nivel central como en el nivel desconcentrado, lo que puede obstaculizar una correcta desconcentración en el territorio, razón por la cual se ha elaborado una propuesta de modelo de desconcentración para el Viceministerio del Servicio Público en función de las competencias legales determinadas en la LOSEP, representado en la figura a continuación:

Figura 6.

Tipología de desconcentración y detalle de facultades, productos y servicios por nivel para el Viceministerio del Servicio Público

Competencia																													
Ingreso al servicio público																1													
Régimen interno de administración del TH																2													
Desarrollo organizacional																3													
Sistema de administración del TH																4													
Carrera del servicio público																5													
Remuneraciones e ingresos complementarios																6													
Certificación de la Calidad del Servicio																7													
Entidad	Facultad	Central							Desconcentración							Decentralización													
		Viceministerio del Servicio Público							Regional				Provincial			GAD (Municipios)													
Viceministerio del Servicio Público	RECTORÍA	1	2	3	4	5	6	7																					
	PLANIFICACIÓN	1	2	3	4	6	7	1	2	3	4					1	2	3	4										
	REGULACIÓN	1	2	3	4	5	6	7																					
	CONTROL TÉCNICO	1	2	3	4	6	7	1	2	3	4	6	7	1	2	3	4	6	7										
	GESTIÓN							1	2	3	4	6	7	1	2	3	4	6											
	COORDINACIÓN	1	2	3	4	6	7	1	2	3	4	6	7																
	EVALUACIÓN	1	2	3	4	6	7	1	2	3	4	6	7																
TIPOLOGÍA		Alta desconcentración baja descentralización																											

Fuente: LOSEP y levantamiento de Matriz de competencias para el Viceministerio del Servicio Público

Elaborado por: La autora

3.4 Metodología del Modelo de Gestión acoplado por el MDT

3.4.1 Definición del Modelo de Negocio utilizado

El modelo de gestión que ha sido aplicado por el Ministerio del Trabajo y otras instituciones, se estructura a partir del modelo de negocios CANVAS, en el cual se evidencia como una empresa crea, proporciona y capta valor a través del acoplamiento de los servicios que brinda la institución a segmentos de población objetivo.

3.4.2 Elementos del modelo de negocio CANVAS y su adaptación a la administración pública

El modelo de negocios CANVAS se divide en nueve módulos básicos que cubren cuatro áreas principales de un negocio: clientes, oferta, infraestructura y viabilidad económica, constituyéndose como un anteproyecto de una estrategia que se aplicará en las estructuras, procesos y sistemas de una empresa (Clark, Osterwalder y Pigneur 2012, 15).

Los nueve criterios definidos en el lienzo de modelo de negocio – CANVAS propuesto por los autores Osterwalder y Pigneur fueron acoplados para uso de la administración pública (instituciones que pertenecen a la Administración Pública Central, Institucional y que depende de la Función Ejecutiva), cuando la SNAP ejercía la rectoría en materia de modelos de gestión.

Para conocer la metodología y su adaptación a la administración pública se elaboró el siguiente cuadro comparativo. *Ver anexo 3.*

Figura 7.

Lienzo del Modelo de negocio adaptado a la Administración Pública.



Fuente: Presentación Power Point Talleres de Institucionalidad
Elaborado por: SNAP

3.4.3 Modelo de Gestión institucional para el Viceministerio del Servicio Público

El ámbito de gestión que ejerce el Ministerio del Trabajo se sustenta en lo establecido en la Ley Orgánica del Servicio Público y Código del Trabajo, para el cumplimiento de estos marcos normativas mantiene dos sectores de intervención: Trabajo y Empleo; y, Servicio Público.

Para el objeto de estudio se procedió a modificar el modelo de gestión institucional para el sector de intervención del servicio público, el mismo que se estructuró con los siguientes componentes:

- Estrategias de gestión organizacional que incluye el alineamiento estratégico, alineamiento al Plan Nacional del Buen Vivir y las líneas de gestión;
- Análisis de población objetivo;
- Propuesta de valor;
- Acciones claves de las propuestas de valor;
- Recursos claves;
- Alianzas estratégicas; y,
- Procesos y estructura institucional.

Estrategias de gestión organizacional

Como lo menciona el autor (Beckhard y Harris 1987, 4) en su obra Transiciones Organizacionales, el desarrollo de una estrategia para el mejoramiento de la gestión organizacional demanda de un análisis de la situación actual que incluye a los diversos subsistemas que componen el sistema organizacional. En este contexto las estrategias de gestión consideradas son las siguientes:

Alineamiento Estratégico

De forma adicional a los nueve módulos contemplados por la metodología CANVAS, el modelo que ha sido estructurado por la administración pública contempla al Direccionamiento Estratégico como una de las estrategias de gestión organizacional, el mismo que en función del objeto de estudio ha sido acoplado al Viceministerio del Servicio Público, como se muestra en la tabla a continuación:

Tabla 7.

Alineamiento Estratégico del Servicio Público

Componentes	Viceministerio del Servicio Público
Misión	Ejercer la rectoría en materia de talento humano y remuneraciones del servicio público, mediante el establecimiento de procesos técnicos que garanticen el cumplimiento de las políticas, normas e instrumentos en las instituciones públicas.
Cultura Organizacional	Los principios a considerar en el Viceministerio del Servicio Público serán la igualdad de trato a los ciudadanos, la transparencia en la gestión, la justicia y la igualdad en los ámbitos de su competencia. Los valores se orientarán a la gestión de manera eficaz y eficiente de los recursos de todo tipo.
Visión	Al año 2018 contaremos con un servicio público institucionalizado, estructurado, eficiente y competente para brindar un servicio de calidad a la ciudadanía.

Fuente: (Ministerio de Relaciones Laborales 2011, 3)

Elaborado por: La autora.

Alineamiento al Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo es la hoja de ruta del país, instrumento que viabiliza los mandatos Constitucionales y concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; siendo, su vinculación importante frente a los diferentes niveles de gobierno y otras funciones del Estado. (SENPLADES, 2017, p.18)

Para lograr concordancia entre los objetivos estratégicos del Estado con las competencias correspondientes al Viceministerio del Servicio Público, es necesario identificar los objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional, para armonizarlos con la gestión institucional y darles mayor sentido y pertinencia a las acciones que se desarrollen, para lo cual se debe establecer aquellas políticas a cumplir a través de las gestiones internas del Viceministerio del Servicio Público (Políticas y Normas del Servicio Público; Desarrollo Organizacional y Fortalecimiento Institucional; Meritocracia; y, Evaluación y Control), como se muestra en las siguientes tablas:

Tabla 8.

Estrategias del Viceministerio del Servicio Público relacionadas con los objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo

Relacionamiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo con la gestión del servicio público.					
Políticas		G. Políticas y Normas del SP	G. Desarrollo y Fortalecimiento I.	G. Meritocracia	G. Evaluación y Control
EJE 3.- Más sociedad, mejor Estado					
Objetivo 7: Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía					
7.4	Institucionalizar una administración pública democrática, participativa, incluyente, intercultural y orientada hacia la ciudadanía, basada en un servicio meritocrático profesionalizado que se desempeñe en condiciones dignas.	Generar políticas y normas para el desarrollo de los Subsistemas de selección de personal, formación y capacitación y desarrollo de carrera de los servidores públicos		Implementar las normas y asesorar sobre su correcta aplicación	Controlar la implementación de la política o normativa respectiva.
7.5	Consolidar una gestión estatal eficiente y democrática, que impulse las capacidades ciudadanas e integre las acciones sociales en la administración pública.	Generar políticas y normas para la certificación de la calidad en la administración pública.			Certificar la calidad de los servicios en las instituciones de la función ejecutiva y en instituciones de las otras funciones del Estado y GADS
7.6	Mejorar la calidad de las regulaciones y simplificación de trámites para aumentar su efectividad en el bienestar económico, político social y cultural.		Diseño de modelos de gestión con énfasis en la cadena de valor que establece como eje la facultad de regulación e implementación del mismo, dotando a las instituciones de capacidad operativa a través del dimensionamiento de talento humano.		Controlar la implementación de la política o normativa respectiva
Objetivo 8: Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social					
8.2	Fortalecer la transparencia en la gestión de instituciones públicas y privadas y la lucha contra la corrupción, con mejor difusión y acceso a información pública de calidad, optimizando las	Generar políticas con enfoque en la transparencia de gestión como parte del desarrollo organizacional.	Modelos organizacionales con énfasis en el acceso a información pública, transparencia, rendición de cuentas		Controlar la implementación de modelos de gestión organizacional en

políticas de rendición de cuentas y promoviendo la participación y el control social.				procesos de transparencia en el servicio público.
---	--	--	--	---

Fuente: (Plan Nacional de Desarrollo para toda una Vida 2017-2021)

Elaborado por: La autora

Tabla 9.

Estrategias del Viceministerio del Servicio Público sujetas a la Estrategia Territorio Nacional ETN

Relacionamiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo con la gestión del servicio público.				
Directriz	G. Políticas y Normas del SP	G. Desarrollo y Fortalecimiento I.	G. Meritocracia	G. Evaluación y Control
Lineamientos territoriales de acceso equitativo a infraestructura y conocimiento				
c) Fortalecimiento de un sistema de asentamientos humanos poli céntricos, articulados y complementarios				
c.4	Asegurar el acceso equitativo, la calidad y la cobertura de los sistemas públicos de soporte para el ejercicio del derecho a la ciudad, con pertinencia territorial.	Generar políticas y normas para la prestación de servicios.	Implementar las normas y asesorar sobre su correcta aplicación.	Controlar la implementación de la política o normativa respectiva
d.15	Impulsar programas de investigación, formación, capacitación y actualización que respondan a las potencialidades y necesidades territoriales, promoviendo la inserción laboral de manera eficiente.	Generar políticas y normas para el desarrollo de los Subsistemas de Talento Humano	Implementar las normas y asesorar sobre su correcta aplicación	Controlar la implementación de la política o normativa respectiva
Lineamientos de articulación para la gestión territorial y gobernanza multinivel				
e) Consolidación de modelos de gestión descentralizada y desconcentrada, con pertinencia territorial				
e.1	Articular y complementar los procesos de desconcentración y descentralización para la gestión multinivel de los bienes y servicios públicos.	Generar políticas y normas para el manejo del desarrollo organizacional en las instituciones públicas	Implementar las normas y asesorar sobre su correcta aplicación.	Controlar la implementación de la política o normativa respectiva
e.5	Elaborar y actualizar de manera integral los modelos de prestación de servicios públicos respecto a estándares, tipologías y modalidades; para garantizar la calidad,	Rediseño normativo, procedimental, metodológico e instrumental (Matriz de	Aplicación de nuevas herramientas respecto a matriz de competencias, modelo de gestión, diseño, rediseño e	Controlar la implementación de estructuras organizacionales

	accesibilidad, intersectorialidad, pertinencia cultural y territorial, con especial atención en el área rural.	competencias, modelo de gestión, diseño, rediseño e implementación de estructuras organizacionales en función de las tipologías y modalidades para la prestación de servicios públicos considerando el enfoque de riesgos).	implementación de estructuras organizacionales		
f.1	f) Articulación de instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Fortalecer las capacidades institucionales que favorezcan la articulación, coordinación y prelación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial con enfoque de riesgos, así como la incorporación de áreas geográficas con requerimientos específicos y de manejo especial.				

Fuente: (Plan Nacional de Desarrollo para toda una Vida 2017-2021)

Elaborado por: La autora

Líneas de gestión

Se ha considerado importante mencionar cuales son las líneas de gestión, es decir las actividades o conjunto de actividades principales que identifican lo que hace y la especialización del Ministerio del Trabajo y el Viceministerio de forma específica.

Tabla 10.

Líneas de gestión institucionales y del Viceministerio del Servicio Público

Institución MDT	Viceministerio del Servicio Público
<ul style="list-style-type: none">- Absolución de consultas laborales de Trabajo y Empleo- Absolución de Consultas de Servicio Público- Promoción, generación y vinculación al trabajo digno- Gestión de regulación y control de trabajo y empleo- Fortalecimiento Institucional del servicio público- Gestión técnica de asistencia, evaluación y control del servicio público- Selección de talento Humano- Promoción y ascenso del talento humano en el servicio público	<ul style="list-style-type: none">- Absolución de consultas sobre ingreso al servicio público- Régimen interno de administración del TH- Desarrollo organizacional.- Sistema de administración del TH.- Carrera del servicio público- Remuneraciones e ingresos complementarios- Certificación de la Calidad- Gestión técnica de asistencia, evaluación y control del servicio público

Fuente: Informe del Modelo de gestión MDT y LOSEP

Elaborado por: La autora

Análisis de población objetivo

Una vez que se han identificado las líneas de gestión o de negocio para la generación de productos y/o servicios, se procedió a determinar la población objetivo específica a la cual se dirige el Viceministerio del Servicio Público dividiéndolas en dos tipos de beneficiarios, por una parte la ciudadanía en general quienes buscan incrementar el trabajo digno en igualdad de oportunidad y trato; así como exigen el cumplimiento de la ciudadanía laboral, y por otro lado las instituciones públicas que requieren de asesoramiento técnico en la elaboración de instrumentos técnicos de institucionalidad y desarrollo organizacional.

Figura 8.

Población Objetivo del Viceministerio del Servicio Público

	<ul style="list-style-type: none"> * Instituciones de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Justicia Indígena, Electoral, Transparencia y Control Social * Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional, * Entidades del régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales, * Personas jurídicas creadas por acto normativo de los GADS; y, * Organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal. 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>Ciudadanía en general, en consideración a la necesidad de la población de recibir servicios o productos públicos.</p> </div>
--	--	--

Fuente: Art. 3 de la LOSEP

Elaborado por: La autora


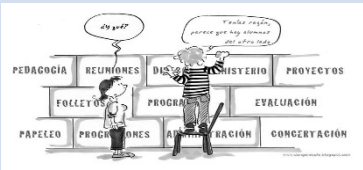


Propuesta de Valor

Para generar la propuesta de valor se ha considerado las necesidades primordiales o problemas de la población objetivo, tanto para las instituciones públicas como para los ciudadanos que demandan productos y servicios del Viceministerio del Servicio Público, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 11.

Propuesta de valor del Viceministerio del Servicio Público

Necesidades o problemas	Propuesta de valor
<p>Elevados tiempos de atención en la emisión de criterios sobre la aplicación de los preceptos legales en materia de remuneraciones, ingresos complementarios y talento humano del sector público.</p>	<p><i>Estandarización y automatización de los procesos de absolución de consultas del Servicio Público y fortalecimiento institucional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Optimización de tiempos de atención en la emisión de criterios; - Simplificación de trámites; - Reducir interacciones del ciudadano y de las instituciones; y, - Generar normativa e instrumentos técnicos

	de desarrollo organizacional y subsistemas del talento humano.
<p>El servicio público a diferencia del privado no cuenta con el rol de inspección para ejercer el control y garantía de derechos y obligaciones de los ciudadanos o de los servidores.</p> 	<p><i>Estandarización y Automatización de los procesos de regulación y control</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Optimizar los tiempos en la ejecución de controles; - Cumplimiento de las disposiciones legales vigentes; - Aplicación de sanciones; - Hacer cumplir derechos fundamentales de la ciudadanía; y, - Mejorar las relaciones laborales entre empleadores y servidores
<p>Desconocimiento por parte de las unidades de talento humano como extensiones de ejecución del Ministerio del Trabajo en las Instituciones Públicas.</p> 	<p><i>Asistencia técnica personalizada previa oficialización del requerimiento:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la gestión del talento humano en un criterio técnico estandarizado.
<p>Exceso de formularios para aplicación de los subsistemas de talento humano, que representa elevada carga operativa</p> 	<p><i>Simplificar la instrumentación técnica de uso obligatorio de las instituciones</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Estandarizar en un solo instrumento la gestión a realizar por parte de las instituciones; y, - Innovar los instrumentos de gestión a través de sistemas informáticos.
<p>Existe alto índice de rotación del talento humano por falta de promoción horizontal de los servidores de carrera</p> 	<p><i>Sistema de promoción en el servicio público basado en la evaluación del desempeño</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Sustentar la promoción de los servidores considerando las notas obtenidas en la evaluación del desempeño

Fuente: Informe del Modelo de gestión MDT

Elaborado por: La autora

Acciones Clave de las propuestas de valor del Viceministerio del Servicio Público

A fin de implementar, ejecutar, controlar e innovar las líneas de gestión y las propuestas de valor previamente definidas es necesario que se realice las acciones respectivas.

Tabla 12.

Acciones claves para el Viceministerio del Servicio Público en función de las propuestas de valor

Propuesta de valor	Acciones claves
Estandarización y automatización de los procesos de absolución de consultas del Servicio Público y fortalecimiento institucional.	<ul style="list-style-type: none">- Definir los lineamientos técnicos para asegurar la automatización del proceso;- Fortalecer las capacidades de los equipos técnicos;- Capacitar sobre normativa emitida;- Socializar el procedimiento para la absolución de consultas
Estandarización y Automatización de los procesos de regulación y control	<ul style="list-style-type: none">- Definir los lineamientos técnicos para asegurar la automatización del proceso;- Socializar el procedimiento de regulación y control; y,- Fortalecer las estrategias comunicacionales
Asistencia técnica personalizada previo oficialización del requerimiento:	<ul style="list-style-type: none">- Estandarizar los lineamientos técnicos para la construcción del modelo de prestación de servicios para la asistencia técnica personalizada.- Fortalecer las capacidades de los equipos técnicos para brindar la asistencia técnica.
Simplificar la instrumentación técnica de uso obligatorio de las instituciones	<ul style="list-style-type: none">- Generar instrumentos técnicos innovadores que atiendan la realidad nacional.
Sistema de promoción en el servicio público basado en la evaluación del desempeño	<ul style="list-style-type: none">- Crear normativa que apalanque el sistema de desarrollo de carrera relacionado a la evaluación del desempeño; y,- Socializar e implementar el modelo diseñado.

Fuente: Informe del Modelo de gestión MDT

Elaborado por: La autora

Recursos Clave

Los recursos clave que el Viceministerio del Servicio Público requiere para

implementar, ejecutar, controlar e innovar sus líneas de gestión, propuestas de valor y acciones clave son los siguientes:

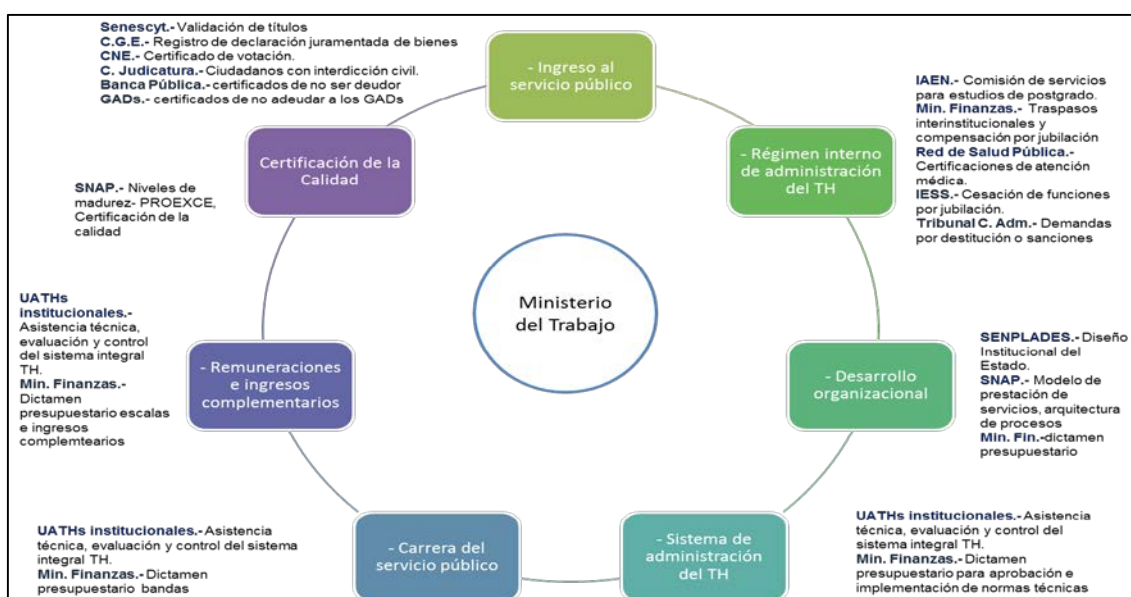
- a) **Financiero:** se requiere de recursos financieros para cubrir gastos que se incurran en la automatización de los diferentes procesos planteados como propuestas de valor;
- b) **Herramientas Tecnológicas:** se deberá innovar en herramientas que permitan la automatización de los procesos planteados como propuestas de valor; y,
- c) **Capital Humano:** se requerirá del talento humano adecuadamente capacitado para que realice las normativas de regulación, los procesos de control y las socializaciones o implementaciones según corresponda; y,
- d) **Infraestructura Física:** es necesario contar con espacios para los procesos de socialización y asistencia técnica especializada.

Alianzas estratégicas

Algunas de las acciones clave se gestionan con actores externos, de la misma forma ciertos recursos claves no dependen únicamente de la misma institución, a veces se requiere coordinar con otras entidades a fin de optimizar la gestión, por lo que se ha elaborado una gráfica con las instituciones o entidades que se relacionan con el sistema de competencias del Viceministerio del Trabajo.

Figura 9.

Alianzas estratégicas para el Viceministerio del Servicio Público



Fuente: LOSEP

Elaborado por: La autora

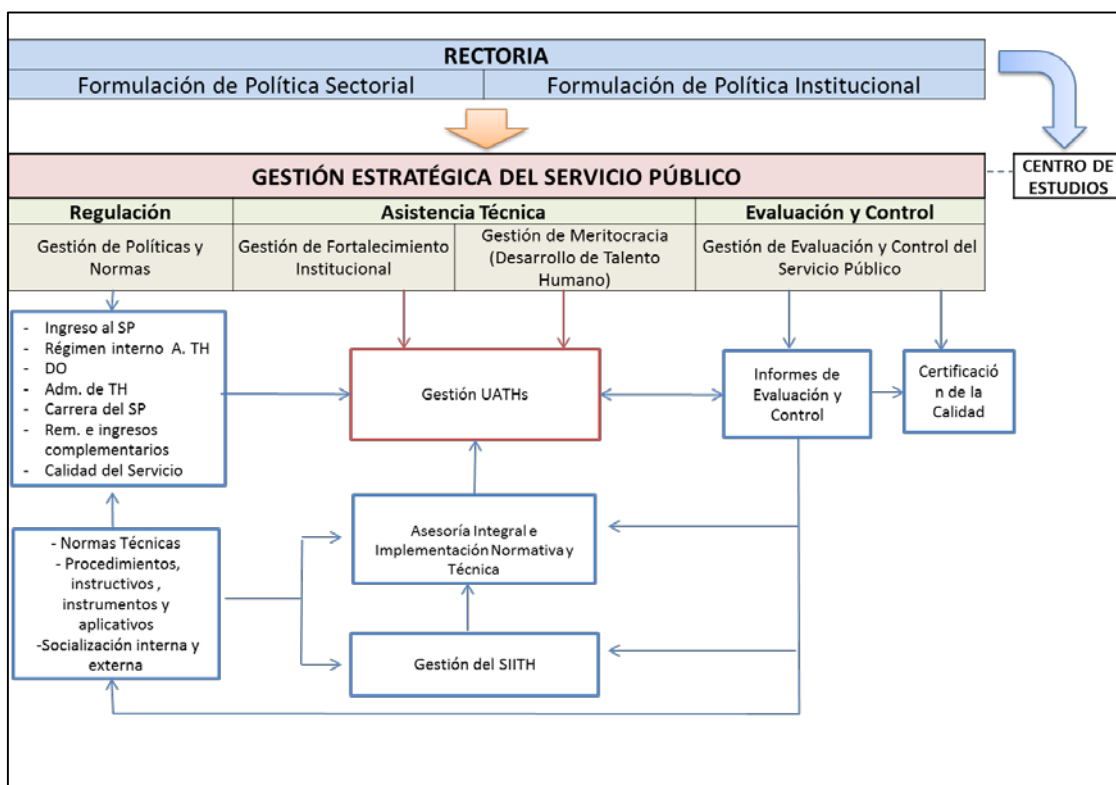
Ejes de gestión

El Ministerio del Trabajo debe cumplir con los lineamientos establecidos por la Presidencia de la República, y la Asamblea Nacional, en materia de normativa a aplicarse en temas de regulación y control del trabajo en el país.

Las facultades que se ejercen en la institución son: la rectoría, regulación, gestión, control, planificación, coordinación, evaluación y control técnico, algunas de ellas se pueden contemplar en el siguiente esquema de organización propuesto para el Viceministerio del Servicio Público.

Figura 10.

Ejes de gestión del Viceministerio del Servicio Público



Fuente: Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP, Estatuto orgánico por procesos del Ministerio del Trabajo, 2011

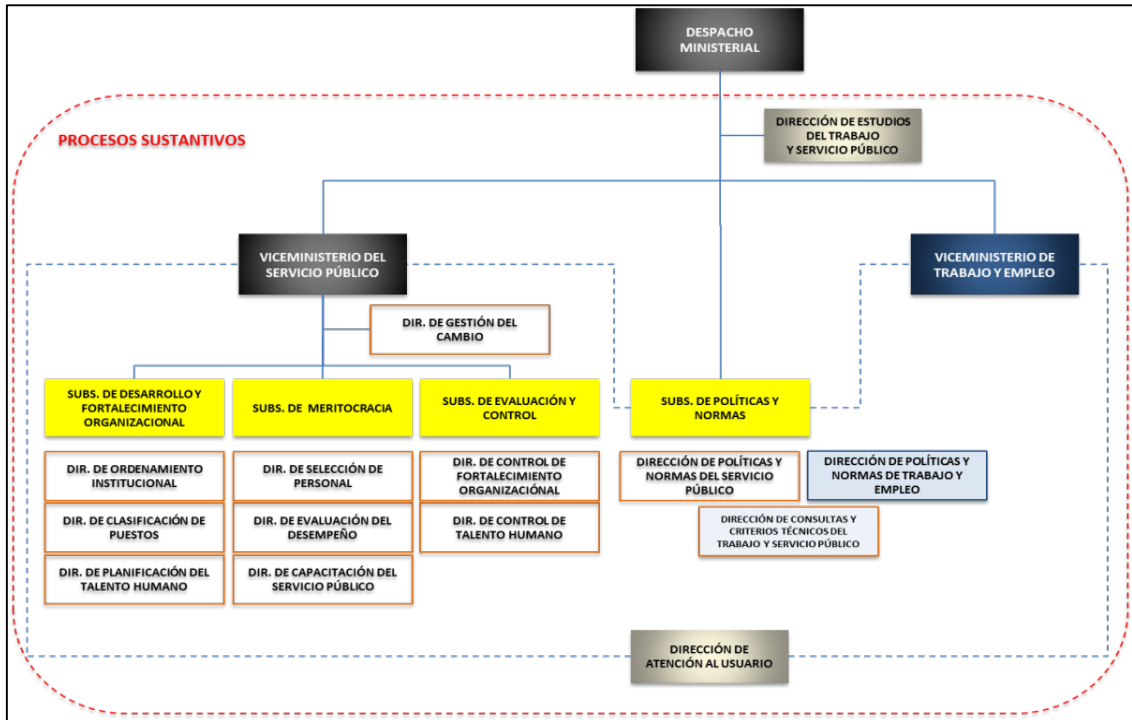
Elaborado por: La autora

Estructura institucional

En función del modelo de gestión antes mencionado se presenta la propuesta de estructura organizacional para el Viceministerio del Servicio Público a fin de que se acople los procesos de desarrollo organizacional resultado del traspaso de competencias a la institución.

Figura 11.

Estructura propuesta para el Viceministerio del Servicio Público.



Fuente: Ejes de gestión del Viceministerio del Servicio Público.
Elaborado por: La autora.

Capítulo cuarto
Estudio correlacional de los modelos de gestión
y consideraciones al modelo de gestión
institucional para el Viceministerio del Servicio
Público del Ministerio del Trabajo.

Hoy en día la ciudadanía exige al sector público ajustes en sus gestiones en componentes como: transparencia, excelencia, modernización, mejora continua, calidad de productos y servicios, planes estratégicos, procesos entre otros.

El presente capítulo introduce en el diagnóstico de los modelos de gestión actualmente utilizados para la elaboración de un estudio correlacional en el que se plasmen los principales componentes y características de los enfoques de: procesos, calidad y negocios.

No se pretende en esta investigación apostar por un modelo o metodología concretos; sin embargo, es importante aprovechar los insumos de técnicas y herramientas de gestión utilizadas en distintos ámbitos, sin descartar la finalidad de la institución analizada, para lo cual el estudio abarcará consideraciones o recomendaciones al modelo de gestión institucional para el Viceministerio del Servicio Público.

4. Diagnóstico de los modelos de gestión

Previo a preparar la herramienta de análisis correlacional se ha desarrollado un diagnóstico de ciertas metodologías para la elaboración de modelos de gestión que permitan delimitar los escenarios para el uso de un determinado modelo de gestión a complementarse con la entrevista a profundidad a ser aplicada a informantes calificados dentro de los procesos de desarrollo organizacional del Viceministerio del Servicio Público. A continuación, se presentan ciertos modelos que se han considerado aprovechables para esta institución de forma específica.

4.1 Modelos de gestión con enfoque en los procesos

Los procesos son uno de los elementos más importante en la gestión de las instituciones públicas innovadoras, especialmente de las que basan su sistema de gestión en la Calidad Total, la misma que consiste en la incorporación directa del ciudadano al

proceso de prestación de servicios en el cual se consideran las expectativas o necesidades, el producto o servicio a brindar; así como, la evaluación de su satisfacción. Entre los modelos que se han considerado pertinentes analizar para objeto de este estudio se encuentra el Balance Score o Cuadro de Mando Integral y la norma actual de gestión por procesos ISO 9001: 2015.

4.2 Modelos de gestión con enfoque en la calidad

La calidad es una percepción que ha variado mucho con el pasar del tiempo en especial dentro de la concepción de las organizaciones que para muchas se ha entendido a la calidad como un grado superior al de la normalidad; la calidad abarca no solo a productos y servicios, sino al enfoque de procesos mencionado con anterioridad, más los componentes de recursos humanos, métodos, liderazgo entre otros. A continuación, se hace referencia a la calidad y su gestión desde la óptica del ámbito público.

4.2.1 Calidad y excelencia en el servicio público

A partir de la década de los noventa, se apreció en las sociedades occidentales cierto interés por la calidad y la mejora de los servicios públicos, el cual respondía a l beneficio que se encontraba en trasladar las experiencias de las empresas del sector privado en su servicio al cliente al ámbito de la gestión Pública, dando paso a la Nueva Gestión Pública. Desde entonces se considera importante ver la calidad como un proceso de gestión, planificación y prospectiva que permite a la Administración Pública avanzar en materia de: innovación, conocimiento, organización y recursos humanos, que evalúa las políticas y estrategias públicas, y que busca la excelencia en la gestión (Garraza 2012, 7-15).

Modelo de excelencia EFQM

El modelo de la EFQM se basa en las siguientes premisas: la satisfacción del cliente, de los empleados que buscan generar un impacto positivo en la sociedad, esto se consiguen mediante el adecuado liderazgo en política y la definición de la estrategia, una acertada gestión del personal, el uso eficiente de los recursos y la definición de los procesos, lo que conduce finalmente a la excelencia de los resultados (Garraza 2012, 30).

El modelo se integra por nueve (9) criterios que se evalúan otorgando un

puntaje a cada criterio los cuales posteriormente son ponderados para determinar el proceso de la organización hacia la excelencia.

Common Assesment Framework (CAF) para la Administración Pública

El modelo CAF es una adaptación del modelo EFQM y del modelo de la Universidad Alemana de Ciencia Administrativas Speyer. El CAF es una herramienta de gestión de la calidad específicamente diseñada para introducir la evaluación y la gestión de la calidad en el sector público, El modelo CAF persigue tres propósitos principales: servir como herramienta introductoria para los administradores públicos que deseen mejorar sus técnicas de gestión y que podrían estar interesados en la aplicación de la gestión de la calidad en sus organizaciones, servir de puente entre los diferentes modelos y metodologías que se usan en la gestión de la calidad del sector público y permitir la introducción de estudios de aprendizaje a través del conocimiento y la información compartidos entre las organizaciones del sector público.

Al igual que el EFQM, el modelo CAF utiliza un conjunto de nueve criterios que permite analizar y evaluar las distintas actividades y resultados de la organización.

4.3 Modelos de gestión con enfoque de negocios

Cualquier institución pública o privada puede ser empresarial, del mismo modo que como cualquier institución puede ser burocrática. Sin embargo, muy pocos ciudadanos desearían que las instituciones públicas ejerciesen puramente como una empresa con el enfoque de negocios es decir tomando decisiones rápidas a fin de obtener ganancias, lo que si se pretende es buscar un gobierno menos burocrático.

En la Administración Pública se ha considerado pertinente adaptar el modelo de negocios CANVAS, para la aplicación de las instituciones que pertenecen a la Administración Pública, Central y que Depende de la Función Ejecutiva.

4.4 Análisis correlacional de los modelos de gestión

Tabla 13.

Análisis correlacional de los modelos de gestión

BALANCED SCORE CARD Enfoque de procesos	ISO 9001: 2015 Enfoque de procesos basado en riesgos	CANVAS Enfoque de negocios	CAF Enfoque de Calidad y Excelencia
Perspectivas, componentes o criterios originales			
<ol style="list-style-type: none"> 1. Financiera; 2. Cliente; 3. De los procesos internos; 4. De la formación, crecimiento e innovación. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contexto de la organización; 2. Liderazgo; 3. Planificación 4. Apoyo; 5. Operación; 6. Evaluación del desempeño; y, 7. Mejora. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Segmentos de mercado; 2. Propuesta de valor; 3. Canales; 4. Relaciones con clientes; 5. Fuentes de ingresos; 6. Recursos claves; 7. Actividades claves; 8. Asociaciones claves; y, 9. Estructura de costes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liderazgo; 2. Estrategia y planificación; 3. Personas; 4. Alianzas y recursos; 5. Procesos; 6. Resultados orientados a los clientes; 7. Resultados en las personas 8. Resultados en la sociedad; y, 9. Resultados clave de rendimiento
Adaptación al servicio público:			
<p>Se debe incorporar perspectivas paralelas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Usuario o ciudadano, 6. Comunidad; 7. Responsabilidad social; 8. Gobernabilidad; y 9. Marco Legal. 	<p>De la estructura se utilizará:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Entorno de la organización y su contexto; 2. Liderazgo; 3. Planificación; 4. Recursos 5. Evaluación del desempeño y mejora 	<p>De los criterios contemplados se puede incorporar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estrategias de gestión organizacional; 2. Sistema de competencias; 3. Propuesta de valor; 4. Relacionamiento interinstitucional; 5. Relacionamiento con clientes; y, 6. Recursos claves. 	<p>De los componentes citados para el servicio público se ha considerado lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Liderazgo; 2. Estrategia y planificación; 3. Personas; 4. Alianzas y recursos; 5. Resultados orientados a los clientes; 6. Resultados en las personas 7. Resultados en la sociedad; y, 8. Resultados clave de rendimiento

DEFINICIÓN DE LOS COMPONENTES, CRITERIOS O ESTRUCTURA HOMOGENEOS

Perspectiva de marco legal

Es importante que la institución actúe dentro de los límites previstos por el ordenamiento jurídico vigente, es decir en la gestión pública sólo es posible hacer lo que esté previamente autorizado.

Entorno de la organización

Permite determinar componentes de la planificación estratégica que pueden obstaculizar el logro de resultados contemplados en el sistema de gestión de la calidad en los que se incluye la gestión de riesgos.

Definición del entorno y marco legal

Se debe analizar el entorno de la institución, definir los principios institucionales, tipología de desconcentración y detalle de facultades, productos y servicios por nivel.

Perspectiva de los procesos internos

Incorpora la cadena de valor con los procesos de innovación, procesos operativos y servicio posventa; así como la entrega de valor por parte de los proveedores o stakeholders que permitirá impulsar la mejora y la innovación en los procesos.

Planificación y liderazgo

En la planificación que determina esta Norma se debe encontrar acciones conexas al enfoque de riesgos. Debe existir el compromiso de la alta dirección hacia el liderazgo respecto al sistema de gestión de la calidad a través de la obligación de rendir cuentas, promoviendo el uso del enfoque de procesos para el cumplimiento de las metas propuestas.

Estrategias de gestión organizacional

Permite alinear los objetivos estratégicos del Estado con las competencias de la institución, es necesario identificar los objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo.

Estrategia, planificación y liderazgo

Comunica e implementa la estrategia para lo cual se considera las siguientes acciones por los líderes:

- Desarrollar la filosofía organizacional.
- Gestionar la institución, rendimiento y mejora;
- Motivar a los miembros de la organización; y,
- Gestionar la eficiencia en la relación entre autoridades políticas y servidores

Perspectiva financiera

Se medirá en términos de economía, eficiencia, eficacia y efectividad, esta perspectiva será de carácter restrictivo en función de la disponibilidad de recursos.

Recursos de seguimiento y medición

La institución debe establecer cuáles son los recursos necesarios para garantizar la validez y fiabilidad de los resultados cuando se realice el seguimiento o medición a la

Fuentes de ingresos

En el servicio público se contempla la diversificación de oferta de productos y/o servicios con valor agregado, es decir lo que se busca es:

Recursos

Es importante gestionar las finanzas; desde el enfoque de generación de recursos o la asignación de fondos a los servicios que se quiere prestar.

En la adaptación del CMI es importante trasladar la perspectiva financiera, desde una posición predominante, a otra más marginal dado que el sector público no centra su actividad en la obtención de un beneficio.

conformidad requerido de los productos y servicios con los requisitos iniciales

- Desarrollar nuevas ventajas en productos y servicios
- Crear nuevos productos y/o servicios
- Buscar el alineamiento político y estratégico

Estos componentes vienen a reemplazar el valor que están dispuesto a pagar los clientes.

Perspectiva de la formación y crecimiento

Recursos humanos

Recursos claves

Talento humano

Se llamará Perspectiva del Talento Humano y Organizacional, deberá impulsar factores como el ambiente, la cultura organizacional, la tecnología y los sistemas de información y buscar la formación adecuada para el personal para que sea capaz de gestionar sus actividades en un entorno de restricciones financieras

La institución debe determinar y entregar los recursos necesarios para el establecimiento, ejecución, sostenimiento y mejora continua del sistema de gestión de la calidad. Entre los que se puede mencionar: personas, infraestructura; y, ambiente para la operación de los procesos.

Contempla recursos considerado como claves entre los que se encuentran los financieros, de talento Humano, de Infraestructura Física y Tecnológicos.

Busca planificar y gestionar el talento humano, de acuerdo con la estrategia y la planificación, de forma transparente. Identifica y mejora las capacidades de las personas en función con los objetivos tanto individuales como de la institución

Perspectiva cliente o usuario

Satisfacción del cliente

Análisis de la demanda, relacionamiento sistémico y grupos de interés

Resultados orientados a los ciudadanos

La introducción de la perspectiva de usuario permite la consideración de los stakeholders como grupos influyentes en el rumbo de la institución.

Se debe realizar un seguimiento continuo a las percepciones que tiene los clientes para determinar si hubo satisfacción a las necesidades y expectativas.

Identifico el rol de mi institución y a quiénes debo atender.

El ciudadano puede ser considerado como usuario del servicio dentro de un grupo de interés. La participación de los ciudadanos permite la mejora de la eficacia y eficiencia de las instituciones públicas.

Perspectiva de comunidad

Propuesta de valor

Procesos

La perspectiva de comunidad contempla

Permite conocer qué necesita la

Los procesos eficaces dependen de la

aspectos como la habilidad de la institución para la entrega de productos y servicios de calidad para cumplir con la satisfacción del usuario en función de la., la efectividad con la que se ofrecen los mismos.

sociedad o el estado, se enfoca en quien está atendiendo las necesidades o resolviendo los problemas de la institución para lo cual se debe proponer una innovación o mejora del servicio

colaboración entre instituciones públicas, formando una cadena de obligacionistas de servicios, enfocados a un fin común.

Perspectiva de responsabilidad social

La perspectiva de RSC implica el compromiso de la institución a promover el crecimiento de la sociedad, a proteger los derechos de las personas y del medio ambiente.

Actividades claves

Se homologa a la perspectiva de responsabilidad social porque en esta se puede definir actividades clave requieren nuestras propuestas de valor, las que pueden alinearse al entorno social o ambiental.

Resultados de responsabilidad social

Se debe buscar satisfacer necesidades de la sociedad, por lo que se debe incluir el enfoque a la calidad de vida, la contribución al desarrollo local y la protección del ambiente

Perspectiva de gobernabilidad

Implica la evaluación del soporte político con el que cuenta el gobierno en relación con los grupos de interés, fuerzas políticas que tienen competencia para autorizar iniciativas a partir de las cuales se puede elaborar o modificar el marco legal e institucional en donde se llevará a cabo las actividades propuestas.

Asociaciones claves

Representa las alianzas estratégicas que se pueden generar con los denominados socios o proveedores claves, se considerando de esta forma la reducción de la incertidumbre y de los riesgos que se presenten.

Alianzas

Busca desarrollar y gestionar alianzas con instituciones relevantes, con los ciudadanos y grupos de interés.

ALINEACIÓN ESTRATÉGICA

Una vez definida las perspectivas estas pueden desdoblarse para contener los objetivos estratégicos de la institución y los factores claves de éxito.
Los objetivos estratégicos deben ser

La Normativa constituye más que un modelo para definir políticas, objetivos y procesos de una institución ya que busca estructurar un sistema de gestión de calidad.

El modelo contempla la definición de la alineación estratégica con componentes como:

- Misión;
- Visión; y

Los resultados clave se refieren a todo lo que la institución ha considerado como logros esenciales y medibles para el éxito, a corto y largo plazo. La definición de objetivos se adapta a las

sintetizados medibles y con relacionando directa a la misión institucional.

▪ Cultura organizacional

políticas y procesos para alcanzar los fines determinados en la misión, visión y plan estratégico de la institución.

MAPA ESTRATÉGICO

Esta herramienta analiza las relaciones causa-efecto que enuncian la estrategia a seguir indicando las actividades que llevarán a la institución a alcanzar el su visión planificada.

La comprensión de las relaciones causales entre las perspectivas es uno de los principales valores de implantar el CMI.

Dentro del proceso de planificación del sistema de gestión de calidad se pretende asegurar el logro de los resultados; así como el aumento de los efectos deseables.

En un proceso de evaluación se deberá evaluar será:

- Satisfacción al cliente;
- Conformidad de los productos;
- Desempeño y eficacia del sistema de calidad;
- Desempeño de los proveedores externos; y,
- Eficacia de las acciones tomadas

La institución deberá identificar y seleccionar las oportunidades de mejora a implementar como acción necesaria para aumentar la satisfacción del cliente.

En este modelo el mapa estratégico debe plantear un sistema de competencias alineado a las facultades que tiene la institución definidas en el marco legal.

En este modelo se busca la mejora y el desarrollo de la estrategia desde el enfoque de calidad, la aplicación de la herramienta permite conocer el estado actual de la institución, detectando áreas de mejora e implementando acciones que ayuden a incrementar el nivel de satisfacción de los grupos de interés.

Fuentes: (Villalbía, y otros 2010) (Barros da Silva y Rodríguez González 2005) (Rea Guamán s.f.) (ISO 9001 2015); (Clark, Osterwalder y Pigneur 2012)y (SNAP 2015)

Elaborado por: La autora.

4.5 Técnica de investigación

La herramienta considerada para la recopilación fue la entrevista a profundidad, caracterizada porque el entrevistador quiere conocer lo que es importante y significativo para el informante sobre un tema, proceso, experiencia, o de algún ámbito o tema que interesa para la investigación de forma general o particular (Selltiz 1980).

El tipo de entrevista a profundidad aplicado se denomina entrevista enfocada caracterizada por buscar el esclarecimiento de determinados aspectos de una situación en función de las experiencias subjetivas o respuestas de un grupo de personas en el marco de un tratamiento homogéneo (Flacso 1975, 796).

4.6 Análisis de los resultados de las entrevistas a profundidad

Una vez que se ha delimitado los criterios, componentes y características de las mejores prácticas en materia de elaboración de modelos de gestión y con sustento en las respuestas expresadas durante la entrevista a profundidad por los informantes calificados de los procesos de desarrollo organizacional constituidos por: la unidad de ordenamiento institucional, unidad de políticas y estrategias de desarrollo organizacional, unidad de investigación y análisis organizacional, unidad de gestión del cambio organizativo y unidad de control organizativo, a continuación se procede analizar de forma cualitativa las preguntas planteadas por el moderador previo a establecer las conclusiones y recomendaciones requeridas.

4.6.1 Informe de resultados de la entrevista a profundidad

Introducción

La finalidad por la que se concertó esta entrevista es para determinar el modelo de gestión requerido en función del traspaso de competencias de la SENPLADES y la SNAP hacia el Viceministerio del Servicio Público del Ministerio del Trabajo, para el año 2018; así como, conocer algunos componentes relacionados con los procesos de desarrollo organizacional, estructuras y gestión del talento humano.

Características de la entrevista en profundidad

La entrevista se divide en cuatro componentes fundamentales que pretenden esclarecer los objetivos determinados en la presente investigación en análisis de las variables de: modelos de gestión y traspaso de competencias. Los componentes considerados son los siguientes:

- a) Primer componente. - Participación en la institución de origen que traspasa las

competencias;

- b) Segundo componente. - Gestión y enfoques de los modelos de gestión;
- c) Tercer componente. - Estatuto orgánico y estructura; y,
- d) Cuarto componente. - Gestión del talento humano.

Explicación sobre la razón de haber adoptado esta técnica

Se escogió la entrevista a profundidad ya que permite el análisis de todos los aspectos relacionados con la toma de decisiones, también se considera importante la intimidad con la que se lleva a cabo este tipo de entrevistas que a su vez permite generar el contexto adecuado para la obtención de la información.

En el caso de esta investigación, el uso de la entrevista a profundidad representa una ventaja ya que se pretende analizar temas con alto impacto en las personas como lo son las estructuras institucionales, la gestión de una institución, la incertidumbre al cambio, los procesos de reestructuración que exigen de un gran anonimato y que compete a temas relacionados con aspectos personales o difíciles de analizar de forma expresa.

Ficha técnica de los informantes calificados.

Tabla. 14
Datos de los informantes calificados

Datos del Primer informante

Unidad o proceso interno al que pertenecía: Unidad de Ordenamiento Institucional.

Unidad o proceso interno actual: Unidad de Diseño y Análisis de Ordenamiento Institucional.

Tipo de posición: Experto de diseño y análisis de ordenamiento institucional.

Datos del Segundo informante

Unidad o proceso interno al que pertenecía: Unidad de políticas y estrategias de desarrollo organizacional.

Unidad o proceso interno actual: Dirección de Control Técnico a la Gestión del Talento Humano.

Tipo de posición: Especialista de control organizativo

Datos del Tercer informante

Unidad o proceso interno al que pertenecía: Unidad de investigación y análisis organizacional

Unidad o proceso interno actual: Unidad de políticas y normas del servicio público.

Tipo de posición: Experto de políticas y normas del servicio público

Datos del Cuarto informante

Unidad o proceso interno al que pertenecía: Unidad de gestión del cambio organizativo.

Unidad o proceso interno actual: Unidad de Control del Servicio Público.

Tipo de posición: Experta de procesos de control del servicio público

Datos del Quinto informante

Unidad o proceso interno al que pertenecía: Unidad de control organizativo

Unidad o proceso interno actual: Subsecretaría de Evaluación y Control del Servicio Público

Tipo de posición: Analista de evaluación y control

Fuente: Entrevista a profundidad aplicada a informantes calificados

Elaborado por: La autora

Presentación de los hallazgos

Análisis del componente participación en la institución de origen que traspasa las competencias.

Primera pregunta

Los entrevistados entienden por traspasos de competencias lo siguiente:

- Se refiere y conforme a una normativa ya sea Ley, Código o Decreto Ejecutivo la asignación de competencias, facultades y atribuciones de una institución hacia otra;
- Son las competencias de una institución que pasa a ser parte de otra institución;
- Es el proceso mediante el cual una institución pasa atribuciones y sus respectivos productos o entregables a otra institución, este proceso se realiza por cierre de la institución o simplemente por una reestructura orgánica;
- La asignación de competencias, facultades y atribuciones de una institución hacia otra; y,
- Es el proceso de cambio institucional en el que se pasan atribuciones de una institución a otra.

De esta primera interrogante se valida el concepto propuesto que corresponde a una acción que se puede obtener dentro de un proceso de organización del Estado en el cual la o el Presidente de la República como el responsable de la administración pública puede expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control. La competencia hace referencia a la capacidad de acción entregada de una institución a otra.

Segunda pregunta

Los entrevistados describen el tipo de actividades que realizaban en la institución a la que pertenecían antes de formar parte del MDT esto con la finalidad de conocer las funciones que desempeñaban antes del traspaso de competencias.

Tabla 15

Detalle de actividades de los informantes calificados

Informante 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analizar proyectos de matriz de competencias, modelos de gestión, diseño, rediseño o implementación de estructuras organizacionales y estatutos orgánicos de las instituciones del sector público; y, ▪ Realizar la asistencia técnica especializada de la matriz de competencias, modelo de gestión, diseño, rediseño e implementación de estructuras organizacionales y estatutos orgánicos.
Informante 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proyecto de remuneración variable para el Nivel Jerárquico Superior; ▪ Integrante técnico del Comité de Gestión Pública Interinstitucional; ▪ Proyecto de medición de clima y cultura laboral; ▪ Contraparte técnica en las consultorías; y, ▪ Auditorías de trabajo para dimensionamiento de la carga laboral.
Informante 3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Levantamiento de información; y, ▪ Diagramación y elaboración de procedimientos e instructivos de los procesos que se realizaban en la unidad de investigación y análisis organizacional en coordinación con la unidad de procesos institucional.
Informante 4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regulaciones en materia de Calidad de Servicio y Excelencia; ▪ Denuncias y quejas en la prestación de los servicios públicos; ▪ Atención al usuario; y, ▪ Estructuras Institucionales y Estatutos Orgánicos de la Administración Pública Central, Institucional y dependiente de la Función Ejecutiva.
Informante 5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control previo de viáticos nacionales e internacionales; ▪ Control de pago de servicios básicos; y, ▪ Control de pagos devengados.

Fuente: Entrevista a profundidad aplicada a informantes calificados

Elaborado por: La autora

Se puede apreciar que existe variedad de atribuciones de los informantes entrevistados; sin embargo, se destacan proyectos relacionados con la satisfacción al

usuario, la calidad del servicio público, la medición del clima y cultura laboral en las instituciones y el manejo de matriz de competencias, modelos de gestión, diseño, rediseño o implementación de estructuras organizacionales.

❖ Tercera pregunta

Entre los aspectos positivos que los entrevistados destacan de la gestión del proceso o unidad a la que pertenecían se puede sintetizar los siguientes:

- Aprovechamiento del talento humano a su máxima expresión;
- Alto compromiso por parte de las autoridades;
- Los procesos estaban alineados a la misión de la institución;
- Los proyectos buscaban generar cambios, se buscaba el involucramiento de las instituciones en las que se intervenían por lo que existía colaboración y predisposición de las instituciones a la entrega de información solicitada para elaborar normativa y poder realizar una gestión institucional buena y eficiente;
- Existía equipos de trabajo multidisciplinarios que entregaban productos de calidad; y,
- Se innovaba los procesos e implementaba actividades de acuerdo a modelos de negocio exitosos en el mundo o buenas prácticas, como resultado de una investigación y un análisis de benchmarking.

Análisis. - Los informantes expresan que la gestión de la institución a la que pertenecían tenía algunos aspectos positivos, de las entrevistas realizadas se puede inducir que la institución manejaba varios proyectos emblemáticos por lo que existía una excelente cooperación por parte de autoridades en los procesos que se lideraban.

❖ Cuarta pregunta

Los aspectos que los entrevistados consideraban como mayores problemas o deficiencias en la gestión de su antigua institución son los siguientes:

- Existía personal no comprometido que no se involucraba en los procesos de intervención de las instituciones de la APCID;
- Había inconvenientes con otras instituciones rectoras haciendo referencia a la duplicidad de funciones;

- En un momento dado se limitó el presupuesto para llevar a cabo proyectos inconclusos;
- No había claridad en las directrices de las autoridades o definiciones políticas sobre las especificidades técnicas de los términos de referencias en contrataciones de consultorías;
- Existía constes cambios en los procesos y/o sistemas; y,
- Hubo influencia de la parte política institucional en los productos o servicios a implementarse, siempre se dependía de la conveniencia o no de ciertos actores políticos lo que llevaba a que los productos entregados se queden estancados por mucho tiempo, significando pérdida de recursos físicos, humanos y económicos.

Análisis.- En lo referente al objeto de esta investigación se pudo encontrar que efectivamente existía paralelismo institucional, es decir la institución que traspasaba las competencias al Ministerio del Trabajo durante su gestión ya se encontró con problemáticas frente a las instituciones intervenidas que dudaban de la rectoría que ejercía, este tipo de circunstancias denotan la falta de coherencia entre las funciones legalmente atribuidas y la constitución de modelos de gestión no acoplados a la base jurídica legal.

❖ Quinta pregunta

Las principales ventajas o desventajas que los entrevistados consideran que conlleva un proceso de traspaso de competencias de una institución se resumen a continuación:

Tabla 16

Ventajas o desventajas de un proceso de traspaso de competencias

Ventajas	Desventajas
Se consolida las facultades en una misma entidad reduciendo los trámites burocráticos a seguir por parte de las instituciones.	Alto nivel de incertidumbre del personal y vulneración al mismo.
Se puede optimizar recursos y productos y servicios	Al ser instituciones diferentes se afecta al clima laboral, se tiene la sensación de que el personal que se vincula de una institución a otra se encuentra invadiendo el espacio de la institución receptora.
Se mejora el rol de una institución	Existe falta de comunicación y

	socialización por parte de las autoridades que genera incertidumbre en los servidores.
Se puede gestionar el sistema integrado desde la emisión de las políticas y normas hasta la verificación de su cumplimiento.	El modelo R desapareció por lo que se sigue vulnerando a la gente en los casos críticos de cambios institucionales
	Existe un mal rol de las unidades de gestión del talento humano.
	En la mayoría de los casos se traspasa solo la competencia más no el talento humano que la ejecutaba, siendo esto una desventaja para la institución que recibe la nueva competencia, porque se da un retroceso en los resultados a obtener, hasta que el nuevo personal se capacite para las nuevas actividades a ejecutar.
	Que la nueva institución no cuente con la tecnología requerida y no exista el presupuesto para adquirir nueva tecnología.

Fuente: Entrevista a profundidad aplicada a informantes calificados

Elaborado por: La autora

Análisis.- La principal ventaja de un proceso de traspaso de competencias considerada por los informantes es la correcta definición de un rol institucional lo que mejora la prestación de servicios mediante la reducción de trámites burocráticos; sin embargo, tiene una mayor significancia los comentarios realizados por los entrevistados sobre las desventajas que conlleva este tipo de procesos, entre lo principal se recalca la falta de una normativa o marco legal que establezca directrices para el manejo del clima y cultura laboral en procesos de traspaso de competencias, la falta de un rol adecuado de los equipos de talento humano tanto de la institución de origen como la receptora de las competencias, falta de comunicación y manejo de la incertidumbre por parte de las autoridades.

❖ Sexta pregunta

Cuatro de los cinco informantes calificados consideran que se ha perdido la misión o razón de ser del proceso que lideraban o participan al pasar las competencias al MDT.

Análisis. - Como se mencionaba en el primer capítulo de esta investigación, uno de los principales fundamentos para la construcción de un modelo de gestión en el ámbito

público es el alineamiento estratégico ya que este facilita a la organización a que se enfoque en su estrategia. Por lo que se pudo indagar con los entrevistados en algunos de los nuevos procesos de desarrollo organizacional incluidos en el MDT no se consideró la misión que tenían en las instituciones de origen.

❖ **Séptima y octava pregunta**

A las preguntas relacionadas con las unidades vinculadas a los procesos de desarrollo organizacional de la antigua institución que no fueron consideradas para el proceso de traspaso de competencias al MDT, los informantes expresaron que vinieron todas las unidades del Viceministerio de desarrollo organizacional; sin embargo, una de las personas expresó que no se consideró en el proceso de traspaso a la unidad de tecnologías de la información que mantenía una relación transversal con las unidades relacionadas al desarrollo organizacional.

Análisis del segundo componente gestión y enfoques de los modelos de gestión.

❖ **Novena pregunta**

A la pregunta realizada sobre si existe diferencias entre la gestión privada y la gestión pública los entrevistados exteriorizan que efectivamente existe grandes diferencias, uno de ellos afirma que el componente en el que más se distinguen es en la gestión del talento humano.

Es importante para esta investigación ratificar esta afirmación por parte de los informantes, debido a que en sustento del marco referencial previamente considerado, existe diferencias entre la gestión pública y privada sobre todo en temas de diseño de la capacidad organizacional, razón por la cual se introduce la Nueva Gestión Pública con conceptos relacionados a los fundamentos como lo son: el valor público y la alineación estratégica para la consecución de objetivos en las organizaciones estatales.

❖ **Décima y décima primera pregunta**

Los informantes se encuentran familiarizados/as con lo que es y para qué sirve un modelo de gestión institucional, razón por la cuál a la pregunta realizada de si conocen acerca de la metodología CANVAS que actualmente se aplica en la Administración Pública para la construcción de modelos de gestión, se obtuvo una respuesta afirmativa del dominio total de la metodología en cuatro de los cinco informantes.

❖ **Décima segunda, décima tercera, décima cuarta y décima quinta pregunta**

relacionadas con el enfoque de procesos

Se preguntó a los entrevistados sobre el uso del enfoque de procesos para la gestión empresarial e institucional, a fin de medir su percepción sobre el uso de este para la construcción del modelo de gestión institucional. Como alternativas al uso de este enfoque se consideró ahondar en la metodología de Cuadro de Mando Integral o Balanced Score Card y la vigente Norma ISO 9001:2015, para la elaboración del modelo de gestión institucional. Los aportes entregados fueron los siguientes:

Tabla 17.

Consideraciones al modelo de gestión por el uso del enfoque de procesos

Informante 1	<ul style="list-style-type: none">▪ Un modelo de gestión con enfoque de procesos permite definir si este desemboca posteriormente en una estructura orgánica; así como, permite clarificar si se basa en una cadena de valor con inputs u outputs o se basa en líneas específicas de negocio.▪ Creo que el BSC, si puede ser considerado de forma posterior ya que ayudaría en el seguimiento de los objetivos y de la implementación del Modelo de Gestión, mediante el levantamiento de indicadores reales.▪ Por otra parte el uso exclusivo de la Norma ISO 9001: 2015, haría que el Modelo de Gestión sea más simple de aplicar.
Informante 2	<ul style="list-style-type: none">▪ Un enfoque de procesos te sirve mucho, pero debe adaptarse al sector público; considerando la rotación de las autoridades, la posibilidad de contar con un sistema que homologue un BSC en perspectivas generales para la administración pública, la principal perspectiva a modificar debe ser la financiera.▪ Un BSC puede llegar a organizar una institución; sin embargo, prefiero la metodología CANVAS.▪ No es prudente el uso único de la Norma ISO 9001:2015, debido a que debe ser un enfoque más amplio en que se analice la naturaleza de la institución con un enfoque al servicio.
Informante 3	<ul style="list-style-type: none">▪ Este enfoque se puede usar, siempre y cuando la institución tenga levantados y documentados todos sus procesos, para saber cómo interactúan y se relacionan unos con otros, ahí se podría obtener un modelo de gestión más consistente y real.▪ El BSC si se puede aplicar en el ámbito público ya que es un modelo de gestión que permite traducir la estrategia en objetivos relacionados, medidos a través de indicadores ligados a planes de acción que permite adecuar el comportamiento de las personas a la

	<p>estrategia empresarial.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El aporte de un BSC es que permite un alineamiento estratégico más eficiente para la dirección de la institución e integra la información entre las diversas áreas de agregadoras de valor, para que de esta manera se obtenga mayor eficiencia institucional. ▪ No, se debe usar únicamente la Norma ISO 9001:2015, puesto que se debería integrar varios enfoques para fortalecer el modelo de gestión institucional para mejorar la eficiencia institucional, como lo son BSC, modelos de calidad u otras herramientas de mejoramiento continuo.
Informante 4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Considero que el enfoque de procesos debe ir de acuerdo a las tendencias, en vista de la globalización y los constantes cambios. ▪ Un BSC, aportaría mucho a la gestión, siempre y cuando tenga una administración adecuada y sus resultados sean tomados en cuenta para la toma de decisiones institucionales, esta metodología permitiría alinear los objetivos y trabajar enfocados en resultados, mejoraría las relaciones internas e interinstitucionales, establecer planes de mejora internas lo que dará como resultado un Ministerio ordenado con enfoque social fortaleciendo la gestión institucional, permitiría evaluar la aplicación de las herramientas institucionales, identificar los procesos que agregan valor, evaluar el desempeño y establecer oportunidades de mejora. ▪ No es oportuno manejarse únicamente con la Norma ISO 9001:2015, creo que debería considerarse otras normas relacionadas a la gestión de calidad y adaptadas a la realidad institucional, para lo cual el Ministerio debería trabajar con aliados estratégicos que le permitan identificar el modelo de gestión institucional adecuado, de acuerdo al rol que cumple.
Informante 5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Considero que este enfoque es importante para obtener un modelo de gestión más consistente y real. ▪ El BSC es un modelo de gestión que ayuda a traducir la estrategia en objetivos, por lo que podría ser útil para el Ministerio del Trabajo en caso de que se modifique las perspectivas al sector público, esta metodología permite definir la misión institucional y los objetivos para el cumplimiento de la misma, establece indicadores medibles. ▪ No se debe usar la Norma ISO: 9001:2015 ya que limita el accionar de la institucional debe trabajarse de la mano de buenas prácticas internacionales.

Fuente: Entrevista a profundidad aplicada a informantes calificados

Elaborado por: La autora

Se aprecia una amplia aceptación y dominio de la metodología bajo el enfoque de procesos, en especial por la aplicación de Balanced Score Card o Cuadro de Mando Integral; sin embargo, en lo que respecta a la aplicación de la Norma ISO:9001:2015 existen una postura de rechazo por la limitación que implica el uso de la normativa.

❖ Décima sexta y décima séptima pregunta relacionadas con el enfoque de calidad y excelencia

Se preguntó a los entrevistados sobre el uso del enfoque de calidad y excelencia haciendo referencia al Programa Nacional de Excelencia (PROEXCE), a fin de medir su percepción sobre el uso de este enfoque para la construcción del modelo de gestión institucional. Los aportes entregados fueron los siguientes:

Tabla 18

Consideraciones al modelo de gestión por el uso del enfoque de calidad y excelencia

Informante 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El modelo de gestión efectivamente debe construirse con factores de calidad y excelencia más no bajo solo ese enfoque, estos factores pueden mejorar la calidad de los servicios y disminuir tiempos muertos.
Informante 2	<p>Pienso que este enfoque es transversal no debe usarse únicamente para alinearse a la estrategia o construir un modelo de gestión Es importante considerar la metodología como buenas prácticas aplicables para el Ministerio antes de ejercer el control a otras instituciones.</p>
Informante 3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El enfoque de calidad y excelencia debe ser considerado porque de esta manera se mejoraría sustancialmente la gestión de la institución, desde el inicio se identificaría los factores que brinden una mayor calidad y eficiencia institucional, otros aportes a obtener serían: productos con mayor aceptabilidad por parte del usuario final y reconocimiento a nivel institucional nacional e internacional
Informante 4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estoy de acuerdo con el modelo bajo enfoque de calidad y excelencia, siempre y cuando se realicen mejoras a las evaluaciones y seguimiento; además de que su evaluación no involucre la relación política. Los aportes que se pueden obtener serían: <ul style="list-style-type: none"> - Incrementar la calidad y agilidad de los servicios; - Eficiencia en los programas, planes, proyectos, servicios y procesos;

- Evitar la duplicidad de actividades internas;
- Claridad en los productos y servicios que tiene cada unidad de negocio;
- Fortalecer el ambiente laboral; y,
- Fortalecer la comunicación, involucrando a los servidores en los resultados obtenidos.

Informante 5

- El enfoque de calidad y excelencia ayudaría a mejorar los procesos de atención y satisfacción del usuario interno y externo, las expectativas del ciudadano se medirían desde un inicio, lo que aportaría a la reducción de trámites burocráticos, eliminación de problemas que generan cuellos de botella y la mejora en la productividad de la institución.

Fuente: Entrevista a profundidad aplicada a informantes calificados

Elaborado por: La autora

Existe una buena aceptación de adaptar el modelo de gestión institucional hacia un enfoque de calidad y excelencia, la mayoría de los entrevistados priorizan el uso de este modelo por la búsqueda de la satisfacción del cliente o ciudadano.

También es importante considerar que esta metodología constituye uno de los fundamentos para la construcción de modelos de gestión en el ámbito público ya que permite mejorar los servicios tomando en consideración los preceptos establecidos por la Carta Iberoamericana de la calidad en la gestión pública establecida por el CLAD.

❖ **Décima octava, décima novena y vigésima preguntas relacionadas con la elección de la metodología**

De los enfoques de negocios, procesos y calidad con los que se construyen modelos de gestión, los entrevistados han considerado como el más adecuado para el cumplimiento de las facultades que tiene el Ministerio del Trabajo como ente rector en materia de remuneraciones, talento humano y desarrollo organizacional, los siguientes con sus respectivas razones:

Tabla 19**Elección de la metodología para la elaboración del modelo de gestión institucional**

Informante	Metodología de modelo de gestión elegida	Justificativo de la elección
Informante 1	Metodología CANVAS	Es muy flexible y se adapta a muchos campos.
Informante 2	Metodología CANVAS.	Metodología más flexible que le aterriza a la institución, tiene más factores a correlacionarse.
Informante 3	Enfoque de calidad y excelencia.	Los productos que entrega el MDT, son de afectación y aplicación directa a nivel nacional por lo que este enfoque permitiría el mejoramiento continuo, el trabajo en equipo y facilitará la prestación de productos de excelente calidad al usuario final.
Informante 4	Metodología CANVAS, sin embargo se podría considerar en algunos procesos la metodología del enfoque de calidad y excelencia.	La metodología de calidad y excelencia complementaría la elaboración del modelo de gestión institucional que actualmente se maneja a través de la metodología CANVAS, se podría modificar algunos componentes en función de estos criterios.
Informante 5	Enfoque de calidad y excelencia.	En la administración pública es un deber velar por las necesidades de los ciudadanos, el enfoque de calidad prioriza la percepción del usuario externo, y la prestación de servicios que lleven a la institución a la excelencia.

Fuente: Entrevista a profundidad aplicada a informantes calificados

Elaborado por: La autora

El resultado de la elección de los enfoques a considerar para la elaboración del modelo de gestión institucional para el Viceministerio de servicios públicos por parte de los entrevistados es una combinación del enfoque de negocios a través de la Metodología CANVAS y el enfoque de calidad y excelencia de la mano del Programa Nacional de Excelencia PROEXCE.

❖ Vigésima primera pregunta

A la pregunta de si se debería trabajar en un modelo de gestión institucional en el que se considere elementos como la innovación o la transparencia, el gobierno abierto, la Administración electrónica, las redes sociales, la responsabilidad social y la gestión por riesgos de forma adicional al enfoque que ha seleccionado, los informantes manifestaron que esos factores no deben ser considerados en la metodología de elaboración del modelo de gestión; sino, como factores externos o paralelos.

Análisis del tercer componente del estatuto orgánico y estructura.

❖ Vigésima segunda y vigésima tercera preguntas

En lo que respecta al estatuto orgánico, si este documento de gestión institucional refleja la estructura adecuada, la descripción de atribuciones y portafolio de productos y servicios que se realizaban en la institución a la que pertenecían en los procesos de desarrollo organizacional que se incorporaron al MDT, los informantes participan que la estructura no plasma los procesos incorporados, que existió vulneración a la dirección de control organizativo y a la unidad de políticas y estrategias de desarrollo organizacional; sin embargo, tanto la estructura orgánica como el descriptivo de atribuciones y portafolio de las unidades pueden ser mejorados.

❖ Vigésima cuarta pregunta

Entre las sugerencias que los informantes consideran se deben realizar al equipo de talento humano previo a la actualización o reforma del Estatuto Orgánico posterior a un proceso de transferencia de competencias se determinó:

- Se debe realizar un reordenamiento de los procesos conforme a la cadena de valor institucional;
- Se debe manejar las actualizaciones no solo con los niveles jerárquicos, sino también con los técnicos;
- Se debe realizar un análisis previo de las competencias nuevas, de igual manera

de los productos y servicios que generan dichas competencias para que no exista duplicidad y finalmente realizar un barrido de lo que se tiene actualmente con lo nuevo que se está incorporando;

- Adicionalmente a enlistar los productos y servicios se debería determinar el alcance, indicadores, unidad responsable; y,
- Se debe socializar los cambios para el conocimiento de todo el personal.

Análisis del cuarto componente de la gestión del talento humano

Conocer los hallazgos de este componente constituye uno de los objetivos específicos de la presente investigación por lo que se resumirán bajo los siguientes criterios:

Tabla 20

Impacto de la Gestión del Talento Humano en procesos de traspaso de competencias

Factores	Preguntas relacionadas y hallazgos encontrados
Liderazgo	<p style="text-align: center;">❖ <u>Vigésima quinta pregunta</u></p> <p>¿Cómo cree usted que se deberían relacionar la autoridad del MDT y los servidores públicos para la construcción de las estrategias institucionales a ser plasmadas en el modelo de gestión?</p> <p>Los informantes manifiestan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se debería tomar en cuenta líneas argumentales de cada área, para lo cual debe existir una doble vía de comunicación Ministro-Servidores, para que las estrategias a adoptarse consoliden y fortalezcan el modelo de gestión institucional (retroalimentación); ▪ Se debía eliminar la burocracia en las instituciones para realizar este proceso; ▪ Hay que determinar la visión estratégica que pretende la administración actual lo que incluye: objetivos, responsables, herramientas y recursos necesarios para el cumplimiento de esos objetivos; ▪ Involucrar a personal operativo en la identificación de productos y servicios y para validar las expectativas que tienen de la institución; y, ▪ Involucrar a la ciudadanía para conocer sus necesidades, esto podría realizarse mediante una encuesta online en lugares estratégicos, empresas, universidades, etc.

<p>Satisfacción del usuario</p>	<p>❖ <u>Vigésima sexta pregunta</u> ¿Cómo debe intervenir el factor de satisfacción del usuario externo (ciudadano y usuario externo) en el proceso de elaboración del modelo de gestión?</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El factor de satisfacción constituye un determinante porque el usuario externo e interno es quien evalúa el servicio, es por eso que el Modelo de Gestión tiene que estar enfocado hacia la calidad y excelencia del servicio; ▪ Es un punto crítico, ya que se puede llegar a tener niveles de satisfacción bajo por la subjetividad, debe validarse bien lo que se pregunta al target que se realiza; y, ▪ Los resultados de este factor permiten concluir si los resultados obtenidos del modelo de gestión aplicado en la institución son excelentes, buenos, regulares o malos.
	<p>❖ <u>Vigésima séptima pregunta</u> ¿Cuál es el papel del equipo de talento humano para la consecución del factor de satisfacción del usuario externo?</p>
<p>Personal</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Creo que el equipo de talento humano debe motivar a los servidores a fin de manejar una buena actitud y predisposición; ▪ Se debe trabajar con el personal interno en temas de gestión del cambio; y, ▪ Hay que seleccionar al talento humano más adecuado y calificado validando que los perfiles tengan competencias relacionadas con la orientación al cliente y el acompañamiento constante.
	<p>❖ <u>Vigésima octava y vigésima novena preguntas</u> ¿Considera que durante el proceso de traspaso de competencias de una institución a otra se vulneró o afectó al talento humano de su antigua institución? y si su respuesta anterior fue afirmativa. ¿Qué alternativas considera usted debieron utilizar las autoridades para evaluar al personal que se traspasa a la institución receptora del personal que forzosamente tuvo que desvincularse?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Antes del proceso de traspaso ya hubo recortes de personal para hacer una institución pequeña, antes de transferir servidores, hubo malos tratos, se entregó equipos de cómputo usados, no se informó a la gente quienes conservaban el trabajo, razones por las cuales es importante que las autoridades no solo evalúen la hoja de vida deber realizarse entrevistas en la que se conozca más al personal; y, ▪ Si se vulnero al personal, motivo por el cual las autoridades deberían realizar un estudio de cargas laborales, para tener un dimensionamiento real de las áreas en donde se va a traspasar al personal.

<p>Rol del equipo de Talento Humano</p>	<p>❖ Trigésima pregunta ¿Cuál considera usted es el rol de la unidad de talento humano de la institución receptora durante un proceso de traspaso de competencias?</p>
	<p>Es un rol muy importante, porque es la unidad encargada de recibir y distribuir al talento humano que viene de la otra institución, para lo cual se debería:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Realizar un análisis técnico de perfiles y competencias de los nuevos servidores; ▪ Realizar un plan de inducción; ▪ Introducir al personal hacia la cultura de la institución; ▪ Realizar sensibilización a la gente de la institución receptora para reducir la resistencia al cambio. ▪ Realizar un proceso de vinculación transparente; ▪ Realizar un plan de comunicación; ▪ Realizar un plan de retención de talento humano; ▪ Fortalecer el proceso de Gestión del Cambio de Cultura Institución creando herramientas y prácticas de adaptación;

Fuente: Entrevista a profundidad aplicada a informantes calificados

Elaborado por: La autora

Conclusiones del informe de hallazgos

Propuesta de modelo de gestión requerido en función del traspaso de competencias

- Es importante evidenciar que existe diferencias significativas entre el entorno público y privado, lo que implica que las herramientas que se utilizan en el ámbito de la gestión privada pueden ser aplicables, siempre y cuando, se sujeten a adaptaciones como las sugeridas en la Tabla 13 en la que se realizó el análisis correlacional de los modelos de gestión.
- En un proceso de transferencia de competencias de una institución a otra se debe considerar el antes y el después de las instituciones involucradas en los procesos de reforma, esto se llevó a cabo a través del análisis del primer componente de la entrevista a profundidad, del cual es importante mencionar la existencia de un paralelismo institucional, es decir, la institución de origen realizaba funciones de otro organismo, esto puede darse principalmente por una mala identificación del rol institucional o simplemente por el crecimiento estatal a través de la creación de nuevas instituciones.

- El segundo componente de la entrevista a profundidad busca indagar en los criterios y consideraciones que tienen los informantes calificados sobre las técnicas y herramientas de gestión utilizadas en distintos ámbitos y como estas pueden ser usadas para la construcción del modelo de gestión institucional para el Viceministerio del Servicio Público, para lo cual fue importante contar previamente con la matriz de análisis correlacional sobre las metodologías con enfoque de negocios, procesos y calidad.

De este componente se pudo constatar un amplio dominio por parte de los entrevistados de la metodología por procesos conocida como Balance Score Card o Cuadro de Mando Integral; sin embargo, apalancados en la perspectiva del usuario o ciudadano, sus inclinaciones para la elección de la metodología se mantuvieron en el enfoque de negocios con la metodología CANVAS con una gran influencia de la metodología bajo el enfoque de calidad y excelencia.

- El tercer componente se relaciona con las estructuras y estatutos por procesos, se buscaba conocer la postura de los informantes sobre si las descripciones de atribuciones y portafolio de productos y servicios que realizaban en la institución a la que pertenecían en los procesos de desarrollo organizacional procesos fueron al menos considerados en la institución receptora.

De la información proporcionada se validó que la estructura actual no plasma los procesos de desarrollo organizacional, se menciona una vulneración a unidades organizacionales lo que impacta directamente en el talento humano, llevándonos a la aplicación de una administración pública burocrática que descontextualiza con los conceptos de la Nueva Gestión Pública caracterizada por la flexibilización en las decisiones, prácticas administrativas y estructuras en competencia del sector público.

- El último componente analizado en la entrevista a profundidad fue la gestión del talento humano, uno de los factores más importantes, considerando que la gente es el principal motor de una institución, este componente fue analizado teniendo en cuenta que un modelo de gestión en el que no se considere el papel fundamental de este recurso no es más que una propuesta plasmada en papel. En este componente se evidencia el impacto de los procesos de traspaso de competencias sobre el talento humano, que presentan hallazgos relacionados con: la incertidumbre del personal, el

clima laboral, la falta de comunicación y socialización, la eliminación de normativa relacionada al clima y cultura en procesos de reestructuración, etc...

Frente a estos hallazgos es importante prever mejoras para estas circunstancias de cambio organizacional por lo que se ha considerado indagar en el rol que deben ejercer las unidades de talento humano antes y durante el proceso de reforma, las conclusiones y recomendaciones del objeto de esta investigación se plasman a continuación.

Conclusiones

1. Por medio de la revisión bibliográfica, la elaboración de una matriz de análisis correlacional la cual resume y adapta las buenas prácticas utilizadas para la construcción de modelos de gestión en el ámbito privado hacia el público y considera los enfoques de procesos, negocios y calidad y el uso de una entrevista a profundidad aplicada a un grupo de expertos en materia de desarrollo organizacional, se logró validar que el modelo de gestión institucional para el Viceministerio del Servicio Público en el año 2018 debe ser construido bajo la combinación de dos metodologías previamente adaptadas hacia el ámbito público como lo son el modelo CANVAS y el enfoque de calidad y excelencia.
2. El primer elemento teórico de esta investigación que es el traspaso de competencias se dio como el resultado de un proceso de transformación a la relación Estatal con la economía y la sociedad que impulsó programas de ajuste estructural, es decir, reformas institucionales enfocadas a la modernización de las administraciones públicas características propias de la aplicación de la Nueva Gestión Pública en el Ecuador.
3. En el análisis del segundo elemento teórico referente al modelo de gestión, se encontró que para la Administración Pública existen fundamentos que fijan el accionar de la institución, por lo que, los modelos de gestión utilizados por las empresas privadas deben ser modificados considerando: el valor público, el alineamiento estratégico, la calidad en los productos y los servicios, la consideración del cliente o ciudadano como el eje de la acción pública en donde el Estado es un medio para alcanzar fines sociales y colectivos y la modificación de las perspectivas financieras orientadas hacia la austeridad y la restricción del gasto.
4. Es indispensable en el ámbito público describir a la institución y sus ejes de gestión a fin de conocer las competencias, cadena de valor, tipologías, niveles organizacionales y la definición del rol institucional previo al diseño de la estructura y estatuto orgánico que sistematice el funcionamiento de la misma como parte del diseño organizacional.
5. En la administración pública del Ecuador para las instituciones que forman parte de la APCID, se utilizó el modelo de gestión como una herramienta que

acompañada de la matriz de competencias permitía diseñar o rediseñar estructuras, como respuesta a los procesos de reestructuración estatal, los mismos que se dan por los cambios planificados desde la perspectiva de Gobierno, la SNAP cuando manejaba la competencia definió la metodología CANVAS para la construcción de modelos de gestión.

6. Efectuar el estudio de los modelos de gestión permitió validar el modelo actual aprobado y no implementado por el Ministerio del Trabajo, el mismo que fue adaptado hacia el segmento de estudio que es el Viceministerio del Servicio Público, observando que existía falencias en la definición de las tipologías, niveles organizacionales, facultades, el alineamiento estratégico orientado al Plan Nacional de Desarrollo, las líneas de gestión, la propuesta de valor, entre otros.
7. El diseño de la matriz de análisis correlacional teórico de los modelos de gestión y buenas prácticas en combinación con la entrevista a profundidad permitieron encontrar hallazgos sujetos a la realidad concreta de los entrevistados que pertenecen a los procesos de desarrollo organizacional evidenciando problemas a nivel de estructuras y estatutos en lo que respecta a las definiciones erróneas de la misión, descripción de atribuciones, portafolio de productos y servicios de los procesos afectados.
8. Dentro de los impactos encontrados como resultado del proceso de traspaso de competencias en conjunto con la aplicabilidad del modelo de gestión institucional, se denota afectación directa al talento humano ya que en la mayoría de los casos se traspasó solo la competencia más no al recurso humano que la ejecutaba generando desempleo, incertidumbre y un mal clima laboral.

Recomendaciones

1. El resultado del análisis correlacional y los hallazgos presentados en las entrevistas a profundidad demuestran errores en la conceptualización del modelo de gestión actual aprobado para la institución, por lo que se recomienda no implementar el modelo de gestión institucional en el Viceministerio del Servicio Público del Ministerio del Trabajo hasta que el mismo sea adaptado a las metodologías con enfoque en la calidad excelencia y el enfoque de negocios CANVAS.
2. Con respecto a la primera variable de investigación que es el traspaso de competencias, se recomienda al Ministerio del Trabajo como ente rector en materia de desarrollo organizacional, ejercer la facultad de regulación mediante la emisión de una normativa en la que se abarque el concepto jurídico de esta variable para el ámbito público, puesto que, a la fecha no se cuenta con una definición expresa de estos términos en las normativas, existiendo un vacío legal y desconocimiento de lo que es y de lo que implica un proceso de esta índole.
3. En la adaptación del modelo de gestión institucional para el Viceministerio del Servicio Público, se recomienda utilizar como marco de referencia: políticas, normas, legislaciones comparadas, programas de buenas prácticas y nuevas metodologías de gestión que permitan dar cumplimiento a las garantías y derechos contemplados tanto en la Constitución, la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento General, el Plan Nacional de Desarrollo, las Agendas Sectoriales y el Plan Estratégico Institucional a fin de conocer las facultades específicas que se deben prestar en las unidades nuevas que se adhirieron a este Viceministerio.

De forma complementaria, se recomienda a la institución validar las metodologías o buenas prácticas que se planifiquen utilizar para la construcción de los modelos de gestión, debido a que las técnicas de gestión empresarial siempre deben ser adaptadas a la realidad concreta del servicio público previo a su aplicación.

4. Tomando en cuenta los comentarios de los informantes, en lo que respecta al liderazgo se recomienda mejorar la comunicación e involucramiento de las autoridades para que las estrategias del modelo de gestión planteadas se consoliden y fortalezcan, así como, la eliminación de la burocracia durante el proceso de traspaso de competencias.

5. Se recomienda al Ministerio de Trabajo la expedición de una normativa en la que se establezca los lineamientos a aplicarse durante un proceso de transición de personal como resultado de un “traspaso de competencias”, a fin de que se establezcan mejores criterios para la evaluación del personal a ser reubicado, así como, procesos de inducción y socialización acorde a las nuevas atribuciones que adquiera el personal en la institución receptora. Con esto se podría garantizar la estabilidad laboral, la adaptación a la cultura organizacional y el buen clima en la institución.
6. De la misma forma, se recomienda a las unidades de talento humano que ejecuten un rol de involucramiento hacia los servidores, a través de la vinculación transparente, el manejo de una buena comunicación, la elaboración de procesos de sensibilización para reducir la resistencia al cambio, es decir, el equipo de talento humano debe velar por la retención del personal fortaleciendo el proceso de Gestión del Cambio y Cultura Institucional a través del uso de herramientas y prácticas de adaptación, entre las que debe constar el proceso de inducción, la introducción a la cultura organizacional del Ministerio del Trabajo, la presentación del código ética y convivencia, una breve descripción del orgánico funcional; así como, la presentación de los servidores en la nueva unidad de trabajo, es importante mencionar que la gestión del Cambio y Cultura debe ser considerada como un proceso transversal a la institución el mismo que puede ser fortalecido por la Unidad de Talento Humano
7. Finalmente, en virtud de que los procesos de reforma estatales se encuentran dentro de un ámbito dinámico de cambio constante, se recomienda dar continuidad a esta línea de investigación, a fin de que se pueda estructurar nuevos procesos de diseño organizacional y de gestión cuya característica principal sea la flexibilidad para la correcta adaptación al entorno.

Fuentes de Información

- Achilles De Faria, Fernando. Desarrollo organizacional: enfoque integral. México, D.F: Limusa Noriega Editores, 2004.
- Arellano, David, y Enrique Cabrero. La nueva gestión pública y su teoría de las organizaciones: Son argumentos antiliberales. Justicia y equidad en el debate organizacional público. Revista Gestión y Política Pública: Centro de Investigación y Docencia Económicas: año/vol. XIV, N° 003, 2005.
- Cavo Salvador, Javier, y Alberto Guerra López. Criterios del Modelo Europeo de Calidad Total y Excelencia de la EFQM. Editado por Fundación MAPFRE. Madrid: Díaz de Santos, 2014.
- Chica Vélez, Sergio Alberto. Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. Administración y Desarrollo. Editado por ISSN 2500-5227. Vol. v. 39. n. 53, 2011.
- Clark Tim, Osterwalder Alexander, y Pigneur Yves. Tu modelo de negocio. Nueva Jersey: Centro Libros PAPF,S.L.U, 2012.
- Garraza, Tomás Rodríguez. La calidad y la mejora en la Administración Pública. Madrid: AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación), 2012.
- Guerrero, Omar. Nuevos Modelos de Gestión Pública.» Revista digital universitaria, 2001.
- Marin, José María, Armando Melgar, y Carlos Castaño. Teoría y Técnicas de Desarrollo Organizacional. Guatemala: Módulo III, Volumen 4, s.f.
- Parra, Carlos, Victor Villa, y José Restrepo. EBSCOhost. Revista EIA, 2009.
- Robledo, Begoña, y Francisco Sánchez. Diseño de un Modelo de gestión basado en la productividad organizacional. Revista de Dirección y Administración de Empresas, n° 15, 2008.
- Ronco, Emilio, y Eduard Lladó. Aprender a gestionar el cambio. Barcelona: Paidós, 2000.
- Salvador Serna, Miguel, y Miguel Sancho Royo. Curso Diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas. La implementación de políticas públicas y sus instrumentos. Cooperación Española Conocimiento/ COO-TEC, 2017.
- Sanz, Paula Vanessa. La gestión del capital humano en el ámbito de la administración pública: su importancia para la implantación de un modelo de gestión por

resultados. Buenos Aires: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires, 2015.

Schmal, Rodolfo, y Andrés Ruiz Tagle. Un modelo para la gestión de una escuela universitaria orientada a la formación basada en competencias. Chile, 2009.

Vijandea, Ma. Leticia Santos, y Luis Ignacio Gonzáles. «Gestión de la calidad total de acuerdos con el modelo EFQM: Evidencias sobre sus efectivos en el rendimiento empresarial.» *Universia Business Review*, 2007: 87.

Normativa

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Publicado en Registro Oficial Suplemento, 2010.

Constitución de la República del Ecuador, publicado en Registro Oficial 449, 2008.

Decreto 1323. Publicado en Registro Oficial 294, 1999.

Decreto 2371. Publicado en Registro Oficial 491, 2004.

Decreto Ejecutivo 10. Publicado en Registro Oficial 10, 2009.

Decreto Ejecutivo 106. Publicado en Registro Oficial Suplemento 91, 2013.

Decreto Ejecutivo 1232. Publicado en Registro Oficial 301, 1985. (Derogado)

Decreto Ejecutivo 1372. Publicado en Registro Oficial 278, 2004.

Decreto Ejecutivo 1577. Publicado en Registro Oficial 535, 2009.

Decreto Ejecutivo 500. Publicado en Registro Oficial Suplemento 395, 2014.

Decreto Ejecutivo 878. Publicado en Registro Oficial 268, 2008.

Decreto Ejecutivo No. 1197. Publicado en Registro Oficial 874, 2016.

Decreto Supremo 1334. Publicado en Registro Oficial 446, 1973.

Decreto Supremo 3815. Publicado en Registro Oficial 208, 1980.

Decreto Ejecutivo 10, Publicado en Registro Oficial 10,2009.

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002.

http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo19.pdf.

Ley de Modernización del Estado, 1993.

http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo28.pdf.

Ley de Régimen Político y Administrativo. Codificación 1, Publicado en Registro Oficial 357. n° 35. 1945.

Plan Nacional de Desarrollo para toda una Vida, 2017-2021.
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-2017-2021-toda-una-vida-de-ecuador>

Senplades, Acuerdo Ministerial 1. Norma Técnica de Desconcentración de entidades.

Publicado en Registro, 2013.

Senres. Norma técnica de diseño de reglamentos de gestión por procesos. Publicado en Registro Oficial 251, 2006.

Documentos de la web:

Barros da Silva, Joao Batista, y Ricardo Rodríguez Gonzáles. Universidad de Valladolid, 2005.

http://www.observatorio-iberoamericano.org/ricg/N%C2%BA_4/Joao%20Batista%20Barros%20y%20Ricardo%20Rodr%C3%ADguez%20Gonz%C3%A1lez.pdf

Beckhard, Richard y Harris, Reuben. Transiciones organizacionales. Administración del Cambio: Adisson- Wesley Iberoamericana. Argentina, 1987.

<https://tecnoadministracionpub.files.wordpress.com/2016/08/u3-beckhard-e28093-transiciones-organizacionales-administracion-del-cambio.pdf>

Beltrán, Johanna, y Ángela Cháves. Modelo de apoyo a la gestión administrativa universitaria y a las funciones sustantivas para la DTI dentro de la PUJ. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2010.

<https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/7507>

Brito, Cajamarca David Santiago. Gestión de Procesos aplicada a Instituciones de Educación Superior caso: Universidad de Las Américas (UDLA), Repositorio Institucional del Organismo de la Comunidad Andina, CAN, 2011.

<http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3068>

Carrión, Luis, Jorge Zula, y Laura Castillo. Análisis del modelo de gestión en pequeñas y medianas empresas y su aplicación en la industria del catering en Ecuador, 2016.

<https://www.uv.mx/iiesca/files/2016/11/09CA201601.pdf>

Cejudo, Guillermo. Nueva gestión pública. Biblioteca Básica de Administración Pública. 2011.

http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/docs/estudios/i_ngp_eap.pdf

Chicaiza, Sandra Ximena, y Gloria Asucena Yamberla. Universidad Técnica del Norte.» Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, 2014.

<http://repositorio.utn.edu.ec/handle/123456789/3166?mode=full>

Clad. Carta Iberoamericana de calidad en la gestión pública, 2008.

http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberoamericana_de_calidad.pdf

Fernández, Alberto. El Balanced Scorecard: ayudando a implantar. IESE, 2001.

<https://sites.google.com/site/contraloriadptal/Scorecard.pdf>

Fernand Larrain, y Mario Waissbluth. Modelos de gestión pública y sus implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. Consorcio para la Reforma del Estado. Enero de 2009.

<file:///E:/ESTUDIOS%20Y%20PUBLICACIONES/Modelos%20de%20Gestión%20Pública%20waissbluth.pdf>

Flasco. “Entrevista focalizada” en Diccionario Unesco de Ciencias Sociales. 1975.

http://unesdoc.unesco.org/Ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=79379&set=4EF23044_3_16&gp=&lin=1&ll=f

Huergo, Jorge. Los procesos de gestión. Estrategia, Gerencia y Prospectiva, 2010.

<http://estrategiagerenciayprospectiva.blogspot.com/2010/>

ISO 9001. ¿Cuáles son los cambios presentados en la actualización de la Norma?, 2015.

<http://www.americana.edu.co/barranquilla/archivos/calidad/Norma-ISO-9001-2015.pdf>

Losada, Carlos. De burócratas a gerentes, 1999.

<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=HtCP82EQsE4C&oi=fnd&pg=PA47&dq=modelo+de+gesti%C3%B3n+dise%C3%B1o&ots=NBaLuTqwHR&sig=iqkRxAnAzl6c5iHVZMF->

<9QnH91M#v=onepage&q=modelo%20de%20gesti%C3%B3n%20dise%C3%B1o&f=false>

Ministerio de Relaciones Laborales. Estatuto Organizacional por procesos, 2011.

<http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2016/03/Estatuto-Organico-de-gestion-por-Procesos-del-MRL.pdf>

Ministerio del Trabajo. Misión, Visión y Valores, 2012.

<http://www.trabajo.gob.ec/valores-mision-vision/>

Moyado Estrada, Francisco. Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública. Centro de Estudios de Administración Pública, Facultad de ciencias políticas, 2011.

Peteiro, Domingo Rey. Calidad y Excelencia Empresarial, 2015.

<https://kenny25arte.wordpress.com/2015/09/08/excelencia-y-gestion-de-calidad/>

Porto, Julián Pérez. Definición de modelo de gestión, 2008. <https://definicion.de/modelo-de-gestion/>

Ramio, Carles. Teoría de la Organización y Administración Pública, 2012.

<https://tecnoadministracionpub.files.wordpress.com/2012/08/u1-carles-ramio-teoria-de-la-organizacion.pdf>

Rea Guamán, Ángel Marcelo. El Cuadro de mando Integral en los Gobiernos Locales.

<https://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/7437/1/AC-PDE-ESPE->

047373.pdf

Rodríguez, Dario. «Gestión Organizacional: Elementos para su estudio.» Editado por Quinta edición actualizada. 2011.

https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=uNwoCAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA295&dq=modelos+de+planificaci%C3%B3n+y+gesti%C3%B3n+de+empresas+&ots=OLoIiDIZKf&sig=eAqiOCmmYIJ8PLF5kT_Qkb6ZrH8#v=onepage&q=modelos%20de%20planificaci%C3%B3n%20y%20gesti%C3%B3n%20de%20emp.

Selltiz, C., Wrightsman, L.S. y Cook, S.T. Métodos de investigación en las relaciones sociales, 1980.

http://www.margen.org/docs/curs45-1/unid2/apunte04_02.pdf.

Senplades. Documento de Trabajo 34. <http://www.planificacion.gob.ec/metodologias/>

... Reforma Democrática del Estado, 2011.

<https://www.scribd.com/document/228361526/Reforma-...>

Snap. Programa Nacional de Excelencia, 2015.

[file:///E:/Nueva%20carpeta/tesis%20joha/nuevos%20archivos/MDT/\[DNC\]%20Programa%20Nacional%20de%20Excelencia/Programa%20Nacional%20de%20Excelencia.pdf](file:///E:/Nueva%20carpeta/tesis%20joha/nuevos%20archivos/MDT/[DNC]%20Programa%20Nacional%20de%20Excelencia/Programa%20Nacional%20de%20Excelencia.pdf).

Villalbía, Joan, Joan Guixa, Conrad Casasa, Carme Borrella, Júlia Durana, y Lucía Artazcoza. El Cuadro de Mando Integral como instrumento de dirección en una organización de salud pública, 2010.

<file:///E:/Nueva%20carpeta/tesis%20joha/2do%20archivo%20legal/cuadro%20de%20mando%20integral%201.pdf>.

Anexos

Anexo 1.- Elementos de un Balanced Scorecard o Cuadro de Mando Integral. (Enfoque procesos)



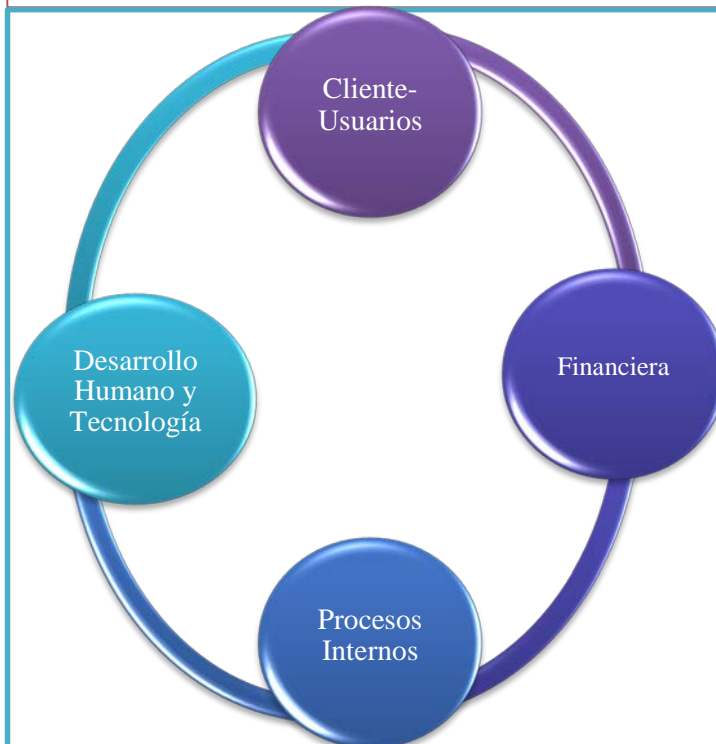
1. Misión, visión y valores

- La misión, visión y valores constituyen el punto de partida para desarrollar la estrategia de la organización, se representa en forma de mapas estratégicos, o conceptualizada.



2. Perspectivas, mapas estratégicos y objetivos.

- Los mapas constituyen el conjunto de objetivos estratégicos que ayudan a entender la coherencia entre los objetivos estratégicos y permiten visualizar de manera sencilla la estrategia de la empresa.
- Las perspectivas son aquellas dimensiones críticas clave en la organización. Entre las principales perspectivas a considerar en la administración pública se encuentran:



1. Cliente-Usuarios: responde a las expectativas y satisfacción de los ciudadanos. La satisfacción de los ciudadanos estará supeditada al resultado entre las expectativas o deseos de los clientes y sus percepciones.

2. Financiera: está particularmente centrada en la creación de valor, incluye las prioridades de crecimiento, Productividad y Rentabilidad. Es una perspectiva de resultados.

3. Procesos Internos: inicia con la identificación de los objetivos, etas e indicadores estratégicos asociados a los procesos clave de la organización.

4. Perspectiva de Desarrollo Humano y Tecnología: se refiere a los objetivos e indicadores de desempeño del talento humano, sus competencias y la capacidad para adaptarse a nuevas realidades, cambiar v mejorar.



3. Propuesta de valor al cliente

- Constituye lo que diferencia a la organización ante los clientes



4. Indicadores y sus metas

- Los indicadores son el medio que se tiene para visualizar si se cumplen o no los objetivos estratégicos.



5. Iniciativas estratégicas

- Son aquellas acciones en las que la organización se va a centrar para la consecución de los objetivos estratégicos.



6. Responsables y recursos

- Los objetivos, indicadores e iniciativa deben tener su responsable.



7. Evaluación subjetiva

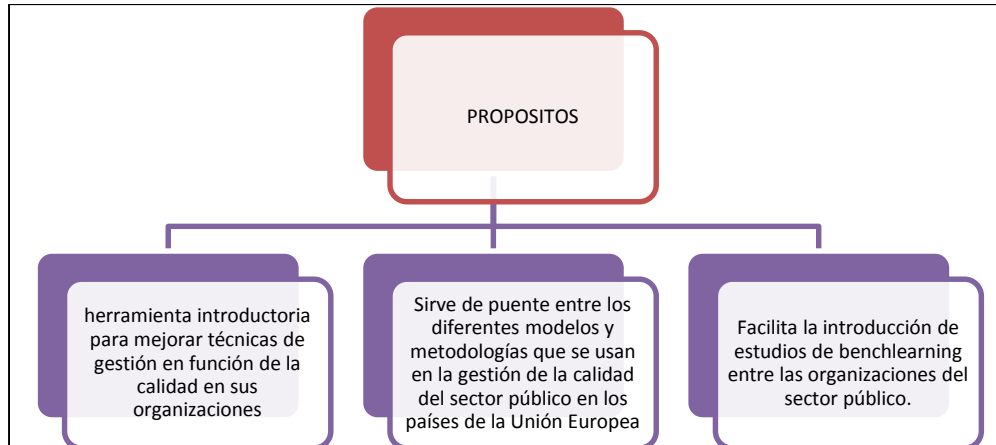
- Constituye el proceso de evaluación dotado de flexibilidad para el cumplimiento de objetivos e indicadores

Fuente: El Balanced Scorecard: ayudando a implantar la estrategia. (Fernández, sf)

Elaborado por: La autora

Anexo 2.- Modelo EFQM y adaptado modelo CAF Common Assesment. (Enfoque Calidad)

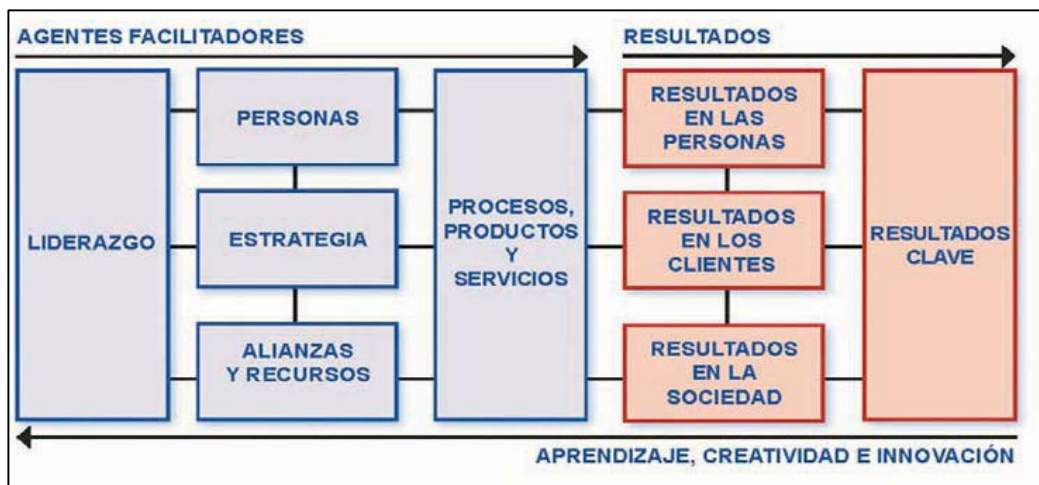
El modelo CAF está basado en el modelo EFQM y en el modelo de la Universidad Alemana de Ciencia Administrativas Speyer. El modelo CAF persigue tres propósitos principales: (Garraza 2012, 30)



Fuente: La calidad y la mejora en la Administración Pública. (Garraza 2012, 30)

Elaborado por: La autora

Al igual que el modelo EFQM, el CAF utiliza un conjunto de nueve criterios que permite evaluar el progreso de una organización hacia la excelencia a continuación se presenta una imagen que diagrama los 9 componentes mencionados:



Fuente: Página web: <http://www.efqm.org/efqm-model/model-criteria>

Elaborado por: La autora

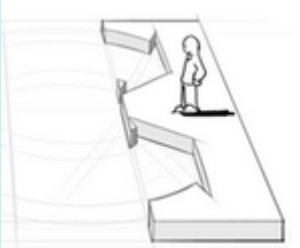
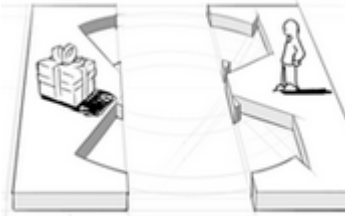
Componentes del Modelo EFQM

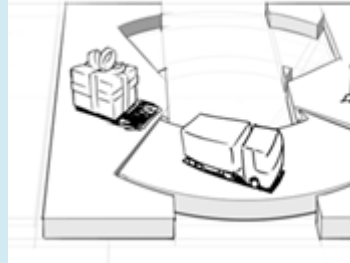
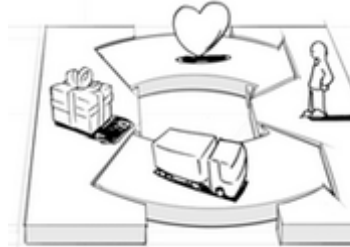
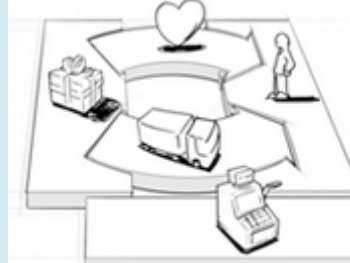
1. Liderazgo y Dirección	Describe el comportamiento del equipo directivo permite la implementación de la gestión de calidad total.
2. Personas	Detalla la gestión de los recursos de personal como aprovecha la organización de su gente.
3. Política y Estrategia	Evalúa como la organización formula su política y estrategia incorporando los principios de gestión de la calidad.
4. Alianzas y Recursos	Evalúa la gestión eficaz y eficiente de los recursos más importantes con excepción del talento humano.
5. Procesos, Productos y Servicios	Evalúa como la organización identifica, revisa y mejora sus procesos críticos, medidas de rendimiento
6. Resultados relativos a las personas	Mide el nivel de satisfacción de los empleados de la institución comparando el rendimiento de la misma a la hora de satisfacer necesidades y expectativas.
7. Resultados relativos a los clientes	Evalúa los logros que se están alcanzando con relación a la satisfacción de los clientes externos.
8. Resultados en la sociedad	Analiza cuales son los resultados de la organización al momento de satisfacer necesidades y expectativas de la sociedad.
9. Resultados claves	Evalúa los resultados de la organización en función de subcriterios como: resultados claves del desempeño y, indicadores claves del desempeño.

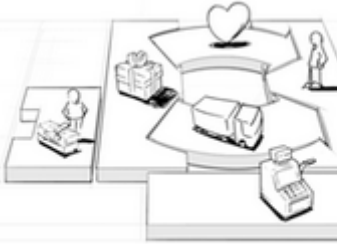

Fuente: Diseño de un modelo de gestión de calidad basado en los modelos de excelencia y el enfoque de gestión por procesos (Gaitán K, 2007, págs. 63-73)



Elaborado por: La autora

Anexo 3.- Criterios de la metodología CANVAS y adaptación del modelo en la administración pública

CRITERIO	METODOLOGÍA CANVAS	ADAPTACIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
<p>1. Segmentos de mercado</p> 	<p>Responde a las preguntas ¿Para quién creamos valor? y ¿Cuáles son nuestros clientes más importantes? En este módulo se definen los diferentes grupos de personas o entidades a los que se dirige la empresa.</p>	<p>Responde a las preguntas ¿A quién/quienes les interesa mi gestión (productos/servicios)?, ¿Cuál es la población objetivo de nuestras líneas de gestión y servicios? y ¿Se debe segmentar a nuestra población objetivo? Es importante identificar el rol de mi institución y a quienes dirijo mis líneas de gestión y servicios (Receptores/Beneficiarios)</p>
<p>2. Propuesta de valor</p> 	<p>Responde a las preguntas ¿Qué valor proporcionamos a nuestros clientes?, ¿Qué problema de nuestros clientes ayudamos a solucionar?, ¿Qué necesidades de los clientes satisfacemos? y ¿Qué paquetes de productos o servicios ofrecemos a cada segmento de mercado? En este módulo se describe la propuesta de valor como el conjunto de productos y servicios que satisfacen los requisitos de un segmento de mercado específico. Los valores a considerar pueden ser de carácter cuantitativos o cualitativos. Como ejemplos encontramos: la mejora del rendimiento, la novedad, la personalización, el trabajo hecho, el diseño, la marca o estatutos, precio, accesibilidad, utilidad entre otros.</p>	<p>Responde a las preguntas: ¿Qué necesita la sociedad, el estado, mis aliados, etc.? ¿Alguien está atendiendo las necesidades o resolviendo los problemas que mi institución debe hacer? ¿Cómo? Para responder a estas preguntas identifico a quienes debo atender, identifico sus necesidades y problemas. Posteriormente, caracterizó a mi institución para lo cual se debe proponer una innovación, mejora del servicio, nuevas características diferenciadoras. Para definir la propuesta de valor debo articular mis líneas de negocios con la caracterización institucional.</p>
<p>3. Canales</p>	<p>Responde a las preguntas ¿Qué canales prefieren nuestros segmentos de mercado?, ¿Cómo establecemos</p>	<p>Responde a la pregunta ¿Con qué entidades interactúo y cómo me relaciono?</p>

	<p>actualmente el contacto con los clientes?, ¿Cómo se conjugan nuestros canales? ¿Cuáles tienen mejores resultados?, ¿Cuáles son más rentables? y ¿Cómo se integran en las actividades diarias de los clientes?</p> <p>El módulo explica como una empresa se comunica con los diferentes segmentos de mercado para llegar a ellos y entregar la propuesta de valor, se describen cinco fases que pueden tener los canales: información, evaluación, compra, entrega y posventa.</p>	<p>Es decir, identifico los sistemas instituidos por Constitución o base legal o los sistemas interactúo y con quién me relaciono</p> <p>Establezco mi rol respecto de las entidades identificadas</p> <p>En función de mis productos o servicios, identifico las entidades públicas o privadas, personas naturales o jurídicas, etc., a quienes les interesa lo que hago o lo que me comprometo a hacer</p>
<p>4. Relaciones con clientes</p> 	<p>Responde a las preguntas ¿Qué tipo de relación esperan los diferentes segmentos de mercado?, ¿Qué tipo de relaciones hemos establecido?, ¿Cuál es su coste? y ¿Cómo se integran en nuestro modelo de negocio?</p> <p>Es decir el módulo detalla los tipos de relaciones que establece una empresa con determinados segmentos de mercados.</p>	<p>Responde a la pregunta ¿A quién/quienes les interesa mis gestión (productos/servicios)?.</p> <p>Se contempla también la especificidad y particularidad del giro de la gestión institucional, cuál es su ámbito de relacionamiento con clientes</p>
<p>5. Fuentes de ingresos</p> 	<p>Responde a las preguntas ¿Por qué valor están dispuestos a pagar nuestros clientes?, ¿Por qué pagan actualmente?, ¿Cómo pagan actualmente?, ¿Cómo les gustaría pagar? y ¿Cuánto reportan las diferentes fuentes de ingresos al total de ingresos?</p> <p>Este módulo hacer referencia al flujo de caja que genera una empresa en los diferentes segmentos de trabajo, detallando como formas de generar ingresos:</p>	<p>En el servicio público se contempla la diversificación de oferta de productos y/o servicios con valor agregado, es decir ¿Qué propongo?</p> <p>Se busca:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollar nuevas ventajas en productos y servicios ▪ Crear nuevos productos y/o servicios ▪ Buscar el alineamiento político y estratégico

	<p>la venta de activos, cuota por uso, cuota de suscripción, préstamo, alquiler o leasing, concesión de licencias entre otros.</p>	
<p>6. Recursos claves</p> 	<p>Responde a la pregunta ¿Qué recursos clave requieren nuestras propuestas de valor, canales de distribución, relaciones con clientes y fuentes de ingresos? Es decir se detallan los activos más relevantes para que un modelo de negocios funcione, los recursos pueden ser físicos, económicos, intelectuales o humanos.</p>	<p>Responde a las preguntas ¿Se desconcentra mi gestión? y ¿Qué recursos necesito para gestionar mis líneas de negocio y brindar mi propuesta de valor en el nivel central y desconcentrado o territorial? (Acciones clave)</p> <p>Lo que se busca es identificar el nivel de desconcentración, las facultades que se desconcentran y los productos/servicios que brindo en el nivel central y en territorio:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nivel Central: Identifico recursos para la prestación de mis servicios ▪ Nivel Desconcentrado: en función de mis facultades identifico recursos para la prestación de mis servicios <p>Tipos de recursos a ser considerado como claves: Financieros, Talento Humano, Tecnológicos e Infraestructura Física</p>
<p>7. Actividades claves</p> 	<p>Responde a la pregunta ¿Qué actividades clave requieren nuestras propuestas de valor, canales de distribución, relaciones con clientes y fuentes de ingresos? El módulo identifica las actividades más importantes que debe emprender una empresa para que su modelo de negocio funcione.</p>	<p>Responde a las preguntas ¿Qué tengo que hacer para establecer, especializar, sostener y sustentar mis líneas de gestión? y ¿Qué tengo que hacer para incorporar mi propuesta de valor en mis productos y/o servicios? Se debe identificar cada una de las líneas de gestión o negocio, las acciones importantes y generales que a realizar para:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Generarlas ▪ Especializarlas

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brindar sostenibilidad ▪ Dotar de sustento
<p>8. Asociaciones claves</p> 	<p>Responde a la preguntas ¿Quiénes son nuestros socios clave?, ¿Quiénes son nuestros proveedores clave?, ¿Qué recursos clave adquirimos a nuestros socios? y ¿Qué actividades clave realizan los socios?</p> <p>Este módulo describe la red de proveedores y socios que ayudan al funcionamiento de un modelo de negocio.</p>	<p>Responde a las preguntas: ¿Qué recursos clave adquirimos o prevemos adquirir a nuestros socios clave?</p> <p>¿Qué acciones clave gestionan o prevemos que gestionen nuestros socios clave?</p> <p>¿A través de qué mecanismos?</p> <p>En este módulo se considera la reducción de riesgos e incertidumbre para lo cual se analiza</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Existe competencia en nuestras líneas de gestión (negocio)? ▪ ¿Es posible aliarnos con competidores? ▪ ¿Con qué competidores podemos aliarnos y para gestionar qué acciones o recursos clave? ▪ ¿A través de qué mecanismos?
<p>9. Estructura de costes</p> 	<p>Responde a las preguntas ¿Cuáles son los costes más importantes inherentes a nuestro modelo de negocio? ¿Cuáles son los recursos clave más caros? y ¿Cuáles son las actividades claves más caras?</p> <p>Este último módulo detalla los costes que implica la puesta en marcha del modelo de negocio.</p>	<p>Identifico las oportunidades de reducir costos para la prestación de nuestros servicios</p> <p>¿Con qué socios puedo generar optimización de costos y aplicar economías de escala?</p> <p>¿A través de qué mecanismos?</p>

Fuente: Generación de modelos de negocios, págs. 20 – 41 y presentación instrumentos de institucionalidad SNAP
Elaborado por: La autora