

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho Administrativo

Análisis jurídico de la evaluación del desempeño de los servidores sujetos a la Ley Orgánica del Servicio Público, como herramienta de gestión en la actuación de la Administración Pública.

Autor: Iván Xavier Velasco Garzón

Tutor: María del Carmen Jácome Ordóñez

Quito, 2016

Cláusula de cesión de derechos de publicación de tesis:

Yo, Iván Xavier Velasco Garzón, autor de la tesis titulada: *“Análisis Jurídico de la Evaluación del Desempeño de los Servidores sujetos a la Ley Orgánica del Servicio Público, como herramienta de Gestión en la actuación de la Administración Pública”*, mediante el presente documento de 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 Magister en Derecho Administrativo, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. 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.
2. 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.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, 12 octubre 2016

Iván Xavier Velasco Garzón

Resumen

La presente investigación académica realiza un análisis jurídico de la Evaluación del Desempeño de los Servidores sujetos a la Ley Orgánica del Servicio Público, como herramienta de Gestión en la actuación de la Administración Pública, para revisar la teoría general de la función pública en la organización del talento humano, observando la importancia del estatuto de gestión organizacional por procesos, el manual de descripción, valoración, clasificación de puestos institucionales en un contexto del sistema integrado de desarrollo del talento humano orientado en potenciar e impulsar las habilidades, conocimientos, derechos de los servidores para desarrollar la eficiencia, eficacia en la consecución de metas y objetivos institucionales vinculándolos en su real importancia en la gestión de la administración pública.

Al abordar un concepto de los servidores públicos, e introducirlo en un procedimiento administrativo de evaluación del desempeño, se pretende analizar las ventajas, desventajas de su implementación en relación a la generación de productos primarios o secundarios en la organización pública, el nivel de respuesta a las necesidades y expectativas de la ciudadanía; revisar la trascendencia de la motivación e incentivo en el ascenso profesional en la carrera administrativa y la relación de los niveles directivos y operativos con un solo objetivo; por otra parte, verificar los componentes de la evaluación del desempeño y su connotación en el desarrollo profesional de los servidores públicos.

Realizar un análisis del procedimiento administrativo de evaluación del desempeño enfocando sus principios, finalidades y efectos en el contexto de los derechos de los servidores; y, de la ciudadanía al acceso a servicios públicos de calidad, en instituciones que demuestren su productividad con resultados cualitativos, cuantitativos, asociados con la planificación del talento humano. Ante estas inquietudes se analizarán temas doctrinarios como: la Constitución en el fundamento de la evaluación del desempeño, el derecho administrativo en la organización pública, la gestión del talento humano, la productividad y calidad de la gestión, la Ley Orgánica del Servicio Público, y las normas técnicas vigentes en cuanto a la clasificación de puestos, el desarrollo institucional y la evaluación del desempeño.

Agradecimiento

A mi Padre Celestial mi Dios, por su amor incondicional, capaz de perdonar siempre mis imperfecciones humanas.

A toda mi familia por su apoyo constante y paciencia.

A la Universidad Andina Simón Bolívar y a su cuerpo docente por las enseñanzas diarias a lo largo de este postgrado y a la Dra. María del Carmen Jácome Ordóñez, amiga y maestra, por su excelente disposición para hacer posible la elaboración de la presente tesis.

Índice

Introducción.....	7
Capítulo primero.....	8
1. Teoría General de la Función Pública en la Organización del Talento Humano.....	8
1.1.- Estructura de la función pública en la Organización del Talento Humano.....	11
1.1.1 Noción Conceptual.....	11
1.2.- Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos.....	15
1.2.1 Naturaleza / Noción Conceptual.....	15
1.2.2 Características del Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos.....	19
1.2.3 Componentes del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos.....	27
1.3.- Manual de Descripción Valoración y Clasificación de Puestos Institucionales.....	31
1.3.1 Naturaleza / Noción Conceptual.....	31
1.3.2 Características del Manual de descripción, valoración y clasificación de puestos.....	34
1.3.3 Elementos.....	37
Capítulo Segundo.....	43
2. Los servidores públicos en el Procedimiento de Evaluación del Desempeño.....	43
2.1.- Nociones Conceptuales.....	43
2.1.1.- Servidor Público.....	43
2.1.2.- Evaluación del Desempeño.....	48
2.2.- Clases de servidores públicos.....	53
2.2.1.- Servidores de Nivel Jerárquico Superior.....	54
2.2.2.- Servidores de Carrera Administrativa.....	58
2.2.3.- Servidores Contratados.....	60
2.3.- Componentes de la Evaluación del Desempeño.....	61
2.4.- Derechos de los Servidores en la Evaluación del Desempeño.....	65
2.4.1 Desarrollo Profesional.....	65
2.4.2 Ascensos.....	67
Capítulo tercero.....	70

3. Procedimiento Administrativo de la Evaluación del Desempeño.....	70
3.1.- Naturaleza / Noción Conceptual.....	70
3.2.- Características.....	72
3.3.- Elementos.....	77
3.4.- Principios.....	85
3.5.- Fines o Finalidad pública.....	93
3.6.- Efectos.....	97
Conclusiones.....	101
Recomendaciones.....	103
Abreviaturas.....	104
Bibliografía.....	105

Introducción

En el presente trabajo investigativo se realiza un análisis jurídico y doctrinario de la Evaluación del Desempeño de los servidores sujetos a la Ley Orgánica del Servicio Público, como herramienta de Gestión en la actuación de la Administración Pública, para ello en el primer capítulo se analiza la Teoría General de la Función Pública en la Organización del Talento Humano, reconociendo la relevancia de las normas escritas que regulen el funcionamiento de la institución y describan su estructura orgánica, articulando los objetivos institucionales con los productos a generarse, revisando la importancia de instrumentos técnico jurídicos como el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, el Manual de Descripción Valoración y Clasificación de Puestos Institucionales, tratando de identificar su naturaleza e importancia en la gestión.

En el capítulo segundo se estudiará a los servidores públicos en su concepto, sus diferentes clasificaciones, inmersos en un procedimiento administrativo de evaluación del desempeño, enfocado en el cumplimiento del principio constitucional de evaluación de la administración pública, para provisionar con servicios y productos de calidad a los ciudadanos, en su relación con la organización estatal; se analiza el subsistema de la evaluación del desempeño en sus componentes, ventajas, desventajas para el administrador, en relación a las posibilidades de mejorar la productividad en las instituciones del Estado, la tutela, ejercicio, promoción de los derechos de los servidores en lo atinente al desarrollo profesional y los consecuentes ascensos dentro de la carrera administrativa.

En el capítulo tercero se estudiará el procedimiento administrativo de evaluación del desempeño singularizando y analizando diferentes posiciones doctrinarias que lo caracterizan, se observarán sus elementos, principios finalidades y efectos del procedimiento evaluatorio del desempeño de los servidores sujetos a la LOSEP, en un ejercicio de trasladar la evaluación a una valoración de las actividades realizadas y resultados alcanzados en un lapso específico, la incidencia de un direccionamiento estratégico, fluidez y claridad comunicacional que en el liderazgo innato de un directivo incentive el trabajo de los servidores ubicados en los roles operativos, para en el ejercicio de sus derechos alcanzar un desarrollo profesional que motive su ascenso en la carrera administrativa. Finalmente se esbozarán ciertas conclusiones y recomendaciones del presente análisis investigativo procurando la mayor cercanía con la realidad social actual.

Capítulo primero

1. Teoría general de la función pública en la organización del talento humano

La Administración Pública, es un servicio a la colectividad en cuyo funcionamiento se guía por principios que entre otros resaltan: la eficiencia, eficacia, calidad, planificación y evaluación, una administración integrada por un conjunto organismos, entidades, dependencias que componen nuestro Estado, en cuyo deber primordial está garantizar sin discriminaciones un efectivo goce de los derechos constitucionales, específicamente la educación, la salud, la alimentación, seguridad social y el agua a sus ciudadanos.¹

Es necesario revisar el principio constitucional de calidad en la administración, como aquel que se sustenta en los resultados de una gestión, entendida como el conjunto de actividades que responden esencialmente a las expectativas y necesidades del ciudadano; por lo tanto, son los resultados eficaces de las instituciones aquellos que permiten justificar su existencia en el catastro de organismos públicos, consecuentemente una evaluación permanente, integral, objetiva y transparente, es una herramienta de gestión en la administración pública.

En países iberoamericanos como (Brasil, Argentina, México, Perú, Colombia, Bolivia, Venezuela, Chile, Paraguay, Ecuador, Uruguay, Nicaragua, Honduras, Cuba, Guatemala, Panamá, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Puerto Rico)², se entiende por Administración profesional una administración pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público.³

En la administración pública, convergen escenarios y directrices políticas con decisiones técnicas que viabilicen en una realidad social su contenido, por lo cual la relación entre los dignatarios originados en una elección popular aplicando principios democráticos; y, los servidores de nivel jerárquico superior originados en la designación

¹ *Constitución de la República de Ecuador*, [2008], Tít. IV, “Participación y Organización del Poder”, Cap. Séptimo “Administración pública”, art. 227. ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.)

² <http://dle.rae.es/?id=KrlCINI>. Revisado el 30/05/2016.

³ <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>. Revisado el 30/05/2016.

de una autoridad pública competente debe ser dinámica, transparente e imparcial con la independencia suficiente para en un ciclo de seguimiento y evaluación identificar fácilmente aquellas vulnerabilidades y debilidades que dificultan o impidan la consecución de resultados en el ejercicio de la función pública.

En la Carta Iberoamericana de la Función Pública expedida por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), se conceptúa a dicha función como aquella que está constituida por el conjunto de arreglos institucionales (*normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales políticas, procesos*) mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada.

La función pública constituye aquel conjunto de normas, procesos, estructuras que incentiven una administración: liviana, dinámica, flexible y adaptable a las realidades sociales cambiantes, normas que articulen eficientemente a las personas que integran en calidad de servidores públicos a la institución, por lo cual la organización del talento humano principalmente debe ser técnica y sistemática, de cuya evaluación del desempeño, se identifiquen las necesidades y se potencialice la productividad del Estado y el crecimiento profesional del servidor.

Es importante resaltar el numeral 25 del artículo 66 de la Constitución, que establece como derecho de las personas: *“El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.”*, y vincularlo con el deber de todo servidor público, establecido en el literal f) del artículo 22 de la Ley Orgánica del Servicio Público, que dispone: *“Cumplir en forma permanente, en el ejercicio de sus funciones, con atención debida al público y asistirlo con la información oportuna y pertinente, garantizando el derecho de la población a servicios públicos de óptima calidad.”* Disposición legal que guarda una efectiva concordancia con la Constitución.

La importancia de la calidad en la administración pública es un concepto de su esencia misma, por lo cual aquellas personas que se encuentren en el ejercicio de una función, principalmente observarán la responsabilidad respecto de garantizar un correcto funcionamiento del servicio público y tutelar el derecho constitucional del ciudadano a la calidad en la prestación de aquel servicio.

Para trabajar con efectividad todos los empleados deben comprender con claridad el diseño de la organización y, dentro de éste, sus tareas y papeles. Las personas ingresan a las organizaciones para trabajar, ganar dinero y cumplir sus metas de carrera profesional. Por su parte, las organizaciones tienen expectativas acerca de cada una de las personas que ingresan.⁴

Es importante la necesidad de regular eficazmente las actividades del Estado en un principio de legalidad que catalogue sus potestades, competencias, atribuciones, roles; y, la necesidad de tutelar los derechos constitucionales de los ciudadanos, en instrumentos técnicos como un estatuto de gestión organizacional por procesos y un manual de descripción, valoración y clasificación de puestos institucionales, tendientes a que el servidor público conozca claramente las atribuciones del puesto que ejerce y beneficie con un servicio de calidad y eficiencia al ciudadano.

El profesor Ramón Parada, en sus escritos de Derecho Administrativo, entiende la potestad organizatoria como *“el conjunto de facultades que cada Administración ostenta para configurar su estructura. La posibilidad, por consiguiente, de autoorganizarse, creando, modificando o extinguiendo sus órganos o entes con personalidad propia, pública o privada”*⁵

Es trascendente en este propósito, un conjunto de normas técnicas claras, procedimientos de acción para organizar, instrumentalizar, regularizar el contenido que ha de presidir a la acción administrativa, en la tutela del derecho a un servicio público de calidad, que en su conjunto implican la importancia del Derecho Administrativo en la gestión de calidad de la administración pública.

Dentro de este contexto, en el análisis del profesor Humberto Gutiérrez Pulido, un aspecto fundamental en una organización es decidir qué y cómo se va a medir su desempeño ya que la elección de lo que un área mide y analiza, comunica valor, encauza el pensamiento de los empleados y fija las prioridades.⁶

Consecuentemente la función pública deberá ser entendida como aquel conjunto de normas, procedimientos, organización y distribución de atribuciones y

⁴ Martha Pinzón Schneider, Margarita Rosa Janne Uriceochea, *Desarrollo del Talento Humano Colección Pymes 7* (Cali: Universidad Icesi - Banco Interamericano de Desarrollo, 2001), 21.

⁵ Ramón Parada, *Derecho Administrativo Organización y empleo público* (Madrid, MARCIAL PONS EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES S.A., 2010), 26.

⁶ Humberto Gutiérrez Pulido, *Calidad Total y Productividad* (México, McGRAW-HILL/ INTERAMERICANA EDITORES, S.A. de C.V., 2010), 24.

responsabilidades entre las diferentes unidades departamentales, puestos y servidores, con el objetivo de prestar servicios públicos de calidad, es importante determinar en su accionar cómo medir el desempeño en la consecución eficaz de productos y resultados en beneficio de los ciudadanos, para lo cual una elección eficiente de qué medir y en qué área fija prioridades institucionales.

Los dignatarios y los niveles jerárquico superiores debe ser líderes capaces de integrar las necesidades y expectativas del ciudadano, el empleado y la organización. La capacidad de la organización para alcanzar sus metas depende del grado hasta el cual las capacidades y los estilos de liderazgo permiten a las autoridades y a los jefes departamentales, controlar, influir, y actuar con eficacia. La competitividad implica contar con el personal idóneo, en el lugar apropiado y en el momento oportuno.

1.1. Estructura de la función pública en la Organización del Talento Humano.

1.1.1. Noción Conceptual.-

Abordar un estudio conceptual respecto a la función pública nos adentra en la temática de gobernabilidad, reflejada como un atributo de las sociedades para solucionar positivamente aquellos desafíos optimizando las oportunidades en un tiempo determinado. Al respecto el profesor Guillermo Cabanellas de Torres, en su Diccionario Jurídico Elemental señala y cita al tratadista Mayer quien entiende por función pública: “un círculo de asuntos que deben ser regidos por una persona ligada con el Estado por la obligación de Derecho Público de servirle”⁷

La función pública, se entiende como aquel conjunto de normas, procesos, estructuras, que articulan las diferentes atribuciones a ser ejercidas desde las instituciones, en el propósito de cumplir con los deberes primordiales, establecidos constitucionalmente como responsabilidad del Estado, vincula directamente a la autoridad competente, en funciones y a la colectividad como destinatario del servicio público.

El investigador, Joan Prats i Català distingue la función pública como institución y como organización y refiere:

Como institución la función pública es el conjunto de valores, principios y normas - formales e informales- que pautan el acceso, la

⁷<http://cafeyleyes.com.ve/wp-content/uploads/2013/02/diccionario-juridico-elemental-guillermo-cabanellas.pdf>

promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos [...] es desde luego, una institución jurídica; pero su institucionalidad no se agota en lo jurídico formal. Existe también una institucionalidad informal integrada por modelos mentales y las expectativas de los funcionarios y los ciudadanos [...] La función pública como organización es un concepto completamente diferente: se refiere a la suma de recursos humanos concretos puestos al servicio de una de las organizaciones público - administrativas o del conjunto.⁸

Resulta acertada una distinción de la función pública, desde cierto enfoque institucional, al abordar aquellos principios y normas que regulan el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores; y, con un enfoque organizacional se circunscribe en un análisis de los recursos humanos al servicio de las organizaciones públicas.

Asimismo, la función pública vista desde un enfoque de organización permite observar disposiciones normativas, en cuya esencia se particularizan la instrumentalidad, con cierto propósito de promover mayor eficiencia, eficacia en la consecución de objetivos, traducidos en una provisión de bienes y servicios que beneficien las necesidades de los ciudadanos, en este contexto figura en nuestra Carta Constitucional la atribución asignada al Presidente de la República para crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación, siendo los ministros de libre nombramiento y remoción cuya denominación y competencias se asignará mediante la expedición del respectivo decreto ejecutivo.⁹

La función pública desde un escenario de organización, supone un análisis de los recursos públicos necesarios; entre los cuales resalta el talento humano, que se encuentra al servicio de la colectividad desde la operación y funcionamiento de una entidad u organismo, se visualiza como consecuencia la instrumentalidad para lo cual se precisa claridad en los objetivos esperados, en un lapso, y principalmente en los factores y estrategias de seguimiento y evaluación.

⁸ Joan Prats i Català, Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática: Fundamentos Institucionales del Sistema de Mérito y Regímenes Jurídicos y Gerenciales requeridos para su eficiencia, en Carlos Losada i Marrodán, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999), 255, 256.

⁹ *Constitución de la República de Ecuador*, [2008], Tít. IV, “Participación y Organización del Poder”, Cap. Tercero “Función Ejecutiva”, art. 147 Nral. 6. ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.):52

Como un ejemplo de esta instrumentalidad en la función pública en el ejercicio de potestades, competencias, atribuciones encontramos el decreto ejecutivo No. 117-A, dado en la Presidencia de la República el 15 de febrero de 2007, por el cual se crean los Ministerios Coordinadores y Secretarías Técnicas adscritos a la Presidencia, los primeros para la concertación de las políticas y acciones que adopten las instituciones; y, las segundas para dar vialidad a las resoluciones y acuerdos que se adopten en los Ministerios Coordinadores.¹⁰

En una aproximación a lo que constituye la función administrativa, se han generado diversos puntos de vista de los cuales emergen su ámbito, finalidad conforme la opinión doctrinaria; es así que el maestro Fleiner señala que: “la función administrativa es la actividad estatal que resta luego de excluidas las actividades legislativas y jurisdiccionales.”¹¹ La función pública circunscrita en el Ejecutivo, implica una separación de lo que es legislación y justicia, concentrándose la función administrativa principalmente en un servicio de calidad y calidez al ciudadano que con eficacia responda a sus necesidades mediante actos consecuentes para aquello.

Por ejemplo, la función pública en su relación con la organización del talento humano, implica la formulación de estructuras orgánicas dinámicas, estructuras de puestos que respondan con un enfoque técnico para la consecución de la misión institucional, descripciones de puestos que proyecten eficazmente su nivel de aporte a una meta institucional; y, no respondan subjetivamente a profesionales que pretendan el ingreso a la carrera administrativa.

El profesor Ramiro Borja y Borja, se refiere a la función administrativa como aquella en cuyo ejercicio el Estado procura realizar por sus propios órganos una o varias de las condiciones en cuyo conjunto consiste el orden social.¹²

De otra parte de forma concordante, el doctrinario Enrique Sayagués Laso en su Tratado de Derecho Administrativo cita a Von Stein y señala que la función administrativa es la actividad, concreta, práctica, desarrollada por el Estado para la

¹⁰ Ecuador. Presidencia de la República, “Reformas al Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva” [2007] - Decreto Ejecutivo No. 117-A publicado en el Registro Oficial No. 33 de 5 de Marzo de 2007.

¹¹ FLEINER, *Instituciones de Derecho Administrativo* (Madrid, 1933), 7

¹² Ramiro Borja y Borja, *Teoría General del Derecho Administrativo* (Quito: Edit. Pudeleco S.A., 1995), 33.

inmediata obtención de sus cometidos.¹³ de lo que define a la función administrativa como la actividad estatal que tiene por objeto la realización de los cometidos estatales en cuanto requieren ejecución práctica, mediante actos jurídicos que pueden ser reglamentarios, subjetivos o actos condición y operaciones materiales.¹⁴

La función administrativa en su finalidad se circunscribe en la realización y ejecución de sus propósitos estatales que traducidos constitucionalmente son los deberes primordiales que justifican socialmente la existencia de la institucionalidad pública, en cuyo resultado final se persigue un orden social, que beneficie a la colectividad, por lo tanto se requiere de una ejecución material, que propenda a un equilibrio entre la satisfacción de las necesidades colectivas y el respeto a los derechos individuales, con un análisis de las estructuras orgánicas, posicionales en la lógica de una administración pública por procesos, cuya gestión de calidad se oriente a la consecución de los resultados en un lapso determinado.

En una visión organizacional de la función pública, la instrumentalidad en la actuación de la Administración, se ejemplifica en nuestra Constitución cuando establece como atribución de la Presidenta o Presidente de la República aquella facultad de “*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*”¹⁵; de tal suerte que existe una potestad reglamentaria diversificada en reglamentos de ejecución, autónomos, y delegados.

Es importante enfatizar que en el ejercicio de la facultad reglamentaria, como garantía de los derechos constitucionales de los ciudadanos, la administración pública puede auto organizarse, aplicar criterios de racionalidad en el funcionamiento y operatividad de sus instituciones, diseñando una estructura orgánica lo suficientemente sustentable tanto técnica como presupuestariamente, articulando su misión las unidades administrativas, las atribuciones y responsabilidades de los puestos institucionales; y, los servidores públicos para evitar duplicidad de funciones y un desgaste de recursos públicos.

¹³ Es la idea que destacaba VON STEIN, *La scienza della pubblica amministrazione*, (Turin, 1897), 13.

¹⁴ Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo* (Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria, 2002), 57,62.

¹⁵ *Constitución de la República de Ecuador*, [2008], Tít. IV, “Participación y Organización del Poder”, Cap. Tercero “Función Ejecutiva”, Art. 147 Nral. 13. ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.):52

En realidades que trascienden las fronteras de nuestro país, como en el caso de Colombia en relación a la competencia para modificar la estructura de la Administración Pública la Corte Constitucional Colombiana recogiendo lo expuesto por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia C-089^a de 1994 que en su extracto señala: “La ley sienta las bases, el Gobierno las desarrolla y adecúa. Primeramente se fija por la Ley la estructura de la Administración y luego el Gobierno señala los empleos que se requieran para hacerla eficaz y dinámica...”¹⁶

La función pública en cuanto a institución se desarrolla constitucional y legalmente estableciendo órganos que denotan la estructura del Estado, cuya existencia se reviste de permanencia, y cierta rigidez asociada con la realidad social, mientras que la función pública en una óptica de organización permite al gobierno el instrumentalizar y operativizar los contenidos constitucionales y legales que dinamicen la gestión, mediante el ejercicio de las potestades y competencias atribuidas de forma precedente. Una vez realizada una aproximación de lo que constituye la función pública procederemos a analizar el estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos.

1.2. Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos.-

1.2.1. Naturaleza – Noción Conceptual

Abordar un análisis del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, tiene como un punto de partida el Art. 229 de la Constitución, que dispone que los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público.¹⁷ En concordancia con el precepto constitucional la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) dentro de su ámbito de aplicación y objeto entre otras características delimita entre las responsabilidades y atribuciones de la Unidad de Administración del Talento Humano, la elaboración del proyecto de estatuto, reglamento interno, manuales e indicadores de gestión y desempeño de la gestión.¹⁸

¹⁶ Ecuador, Corte Suprema de Justicia, [Sentencia C-089^a de 1994] en Jaime Orlando Santofimio Gamboa y María José Viana Cleves, *Estructura de la Administración Pública bajo la perspectiva de la Corte Constitucional*, Anuario de Derecho Constitucional Análisis de Jurisprudencia de la Corte Constitucional (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003), 140.

¹⁷ *Constitución de la República de Ecuador*, [2008], tít. IV, “Participación y Organización del Poder”, Cap. Séptimo “Administración Pública”, Art. 229 Inc. 2. ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.)

¹⁸ Ecuador, *Ley Orgánica del Servicio Público*, en el Registro Oficial No. 294 (Quito 6 de Octubre de

El desarrollo de la administración del talento humano, representa la oportunidad de diseñar una eficiente estructura orgánica que tutele los derechos de los servidores públicos; y, en la visión de una gestión pública de calidad se oriente por los resultados alcanzados en relación a los esperados en un lapso específico, atendiendo principalmente al ciudadano en el desarrollo de la gestión.

Al respecto el tratadista Miguel Marienhoff señala que el estatuto de los funcionarios o empleados de la Administración Pública implica un reglamento “autónomo”- pues su raíz o fundamento es esencialmente constitucional-, es emitido por el Poder Ejecutivo en ejercicio de potestades constitucionales “*privativas o exclusivas*” integrantes de la “*zona de reserva de la Administración*”¹⁹

En lo atinente a una clasificación de los reglamentos el profesor Patricio Secaira Durango, enseña que:

“Reglamentos independientes o autónomos son aquellos que nacen de la voluntad discrecional de la administración y se fundan en las generales competencias que la constitución o la ley asignan a la administración. Es decir, no complementan la ley, su existencia es independiente y no está subordinada estrictamente a ella, aunque sí a todo el ordenamiento jurídico que rige el país. [...] *Reglamentos Organizativos.- Son aquellos que se expiden con el objetivo de establecer la organización, la estructura de las entidades y regular las funciones asignadas a cada una de sus dependencias. Después de estos pueden existir reglamentos nacionales, seccionales o regionales, según la entidad que se trate.*”

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, constituye un reglamento organizativo caracterizado por su alto componente técnico, puesto que en su contenido se desarrolla la estructura organizacional que permita una especificación posicional y la necesaria articulación entre la misión, visión con aquellos procesos internos que en una cadena de valor permitan la generación de productos primarios o secundarios, tendientes a la satisfacción de las expectativas y necesidades del ciudadano, en un ejercicio pleno de su derecho constitucional al acceso a servicios públicos de óptima calidad.

2010), Art. 3, 50, 51.

¹⁹ Miguel Marienhoff., *Tratado de Derecho Administrativo* (Buenos Aires: ABELEDO PERROT, 1966), 58.

El Estatuto Orgánico institucional, al ser un instrumento técnico jurídico es el resultado del ejercicio de competencias, tiene naturaleza organizativa que dista de una ubicación en la categoría de reglamento autónomo, en razón que su esencia permite a las instituciones públicas delinear su misión institucional, recapitulando las disposiciones constitucionales y legales que motivan su creación, implica en su contenido la formulación de un organigrama que distribuye los diferentes procesos en la gestión, describen el proceso de cadena de valor desde los insumos “*inputs*” hasta los productos o servicios “*outputs*”²⁰, verificando en una evaluación los niveles de eficacia con la ciudadanía.

Es importante en este punto advertir que la denominación de “*Estatuto*” que le concede la Ley Orgánica del Servicio Público a este instrumento técnico de distribución competencial administrativa, puede conllevar a una errónea y confusa aplicación dentro de la estructura jerárquica normativa constitucional determinada en el Art. 424 y 425 de la Constitución; de tal suerte que se precisa de una reforma a la LOSEP que denomine a este instrumento y reconozca su naturaleza de reglamento organizativo de cuyo contenido de desprenda la instrumentalidad y flexibilidad necesarias para una gestión de calidad.

Una gestión de calidad de la administración se funda esencialmente en la obtención de resultados en una lógica sistemática de los diferentes subsistemas que componen el sistema de gestión del talento humano, el profesor Gaery Rummler dentro de un concepto de sistema define a la organización como:

Un sistema que transforma determinados insumos en productos y servicios que se entregan al entorno. Provee valor para los accionistas. Existe retroalimentación sobre los procesos internos y el mercado. [...] Mirando hacia adentro de la organización, observamos funciones o subsistemas que existen para convertir los insumos en productos terminados. Finalmente, el gerenciamiento actúa como mecanismo de control que interpreta y reacciona a partir de la retroalimentación.²¹

Definir una estructura implica ordenar eficientemente los elementos de la organización, alinear la misión y estrategia organizacional a efecto de distribuir adecuadamente las funciones, atribuciones de los diferentes niveles tendientes a una

²⁰ Ruth Silva Saltos y Marco Oviedo, *Gestión del Talento Humano, Diseño Organizacional y Estructura de Puestos* (Quito: Imprenta Mariscal, 2011), 15.

²¹ Rummler y Brache, *Gestión por procesos*, citado por Ruth Silva Saltos y Marco Oviedo, *Gestión del Talento Humano, Diseño Organizacional y Estructura de Puestos* (Quito: Imprenta Mariscal, 2011), 17.

concreción de resultados, de tal forma que un Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos constituye un instrumento de desarrollo y distribución competencial administrativo, de cuya inobservancia u omisión se debería originar la respectiva infracción administrativa susceptible de sanción, previo un debido procedimiento que garantice las garantías básicas del ejercicio de una defensa.

En consecuencia se expidió la Resolución No. SENRES-PROC-2006-0000046 que establece la Norma Técnica de Diseños de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos, cuyo objeto implica establecer procesos técnicos de diseño organizacional, para dotar a las organizaciones de políticas, de normas instrumentos técnicos que mejoren la calidad productividad y competitividad de los servicios públicos, para optimizar los recursos públicos.²²

El desarrollo institucional se sustenta en la racionalidad, consistencia en el diseño de una estructura, en la alineación con la planificación y gestión estratégica estatal, es esencial el seguimiento, evaluación de la gestión institucional, procesos y equipo de trabajo, que garanticen el mejoramiento continuo de la organización, en el desarrollo institucional es necesario estandarizar aquellos productos básicos de los procesos habilitantes de apoyo y asesoría, acciones que conlleven una administración pública con productos secundarios e internos claros y normalizados.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) ha realizado una publicación en relación a los procesos de desconcentración administrativa, que en su contenido técnico señala:

“Estatuto orgánico de gestión por procesos.- A través del cual se organiza la estructura institucional y posicional, tanto a nivel central como desconcentrado, articulando la misión, los procesos, productos y/o servicios dirigidos al cumplimiento de las competencias y objetivos institucionales.”²³

Consecuentemente, un Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos es un instrumento de carácter técnico jurídico traducido en un reglamento organizativo, que se considera esencialmente en una administración por procesos, cuyo contenido busca

²² Ecuador, ex Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones (SENRES) “Resolución No. SENRES-PROC-2006-0000046”, en el Registro Oficial No. 251 de 17 de Abril de 2006.

²³ <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/La-desconcentraci%C3%B3n-del-Ejecutivo-en-el-Ecuador.pdf>

optimizar y distribuir atribuciones, roles, en las diferentes unidades administrativas, en los servidores públicos, configurándose en un conjunto de disposiciones tendientes a promover una mayor eficiencia y eficacia en cuanto a los resultados en la Institución, optimizando los recursos, evitando duplicidad de funciones en el tejido institucional, elementos que garanticen la existencia de servicios y productos de calidad para el ciudadano.

1.2.2. Características del Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos.-

Las decisiones de la Administración Pública son expedidas mediante actos normativos como la expedición del estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos, que implica el límite de actuación respecto de las competencias y facultades atribuidas de conformidad con la Constitución y la Ley. En este instrumento técnico jurídico se identifican las siguientes características:

1.2.2.1. Legalidad.-

El principio de legalidad, se funda en un conjunto de normas, procesos, estructuras, previamente determinadas resultado del ejercicio de competencias de una autoridad, por lo cual existen actos que en la motivación debida, tienen un efecto vinculante, abstracto, general, y en sus resultados propenden a la satisfacción de necesidades colectivas. En un orden jerárquico de aplicación normativa las garantías, implican que el contenido de toda norma con rango legal, reglamentario, estatutario, ordenanzas y demás actos del poder público se ajuste al contenido y sean conforme con la Constitución de lo contrario produce ineficacia jurídica.

Se precisa un análisis de los actos normativos considerados en su esencia como el ejercicio de la potestad reglamentaria, atendiendo a una característica de legalidad en la expedición del Estatuto Organizacional por Procesos, con sus efectos generales, abstractos e impersonales. Al efecto, el profesor Libardo Rodríguez señala:

“... la legalidad es el conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico de un país. Es decir, que al hablar del principio de legalidad se está haciendo referencia a la ley, tomando este concepto en el sentido general según el cual se identifica con el concepto de derecho [...] el principio de legalidad constituye una limitación a la actividad de la

administración, por cuanto significa que ella no puede hacer cuanto quiera sino solamente aquello que le permita la ley.²⁴

La legalidad como característica del Estatuto Organizacional por Procesos se presenta en la ejecución material cuando se expide un reglamento organizativo (*estatuto orgánico, organigrama reglamento interno, etc.*) el mismo que desde un punto de vista formal representa para la autoridad pública competente, la observancia de un debido procedimiento en relación a su formación, de cuya observancia pende la validez y vigencia de aquel contenido normativo; así como que en el ejercicio de las atribuciones no incurra en arbitrariedad y por el contrario se sujete a un principio de legalidad conforme lo establece el artículo 226 de la Constitución.

A decir del profesor Rafael Oyarte Martínez, existen reglamentos de ejecución o de aplicación en lo cual cita la resolución del ex Tribunal Constitucional No. 002 -2003-TC en la cual se analiza el punto doctrinario del catedrático Javier Pérez Royo, quien refiere:

“[...] Que la ley es abstracta y general, por lo que el reglamento permite legislar sobre las particularidades que la realidad exige [...] Adicionalmente a ello la actividad parlamentaria no tendría la efectiva posibilidad de legislación total, por ello se enlaza con la potestad reglamentaria del ejecutivo [...] “*La potestad reglamentaria está prevista para realizar dos tareas distintas: una primera consiste en la ejecución de la voluntad del superior, en la ejecución de la ley, otra segunda, consiste en el ejercicio de la facultad de la autoorganización*”²⁵

La legalidad se presenta como característica en la formulación y expedición del Estatuto Organizacional de Gestión Organizacional por Procesos, debido a que se expiden como actos normativos producto del ejercicio de la facultad reglamentaria, actuaciones que permiten a la Administración auto organizarse, en lo cual la autoridad, garantizará en el tema formal un debido procedimiento de formulación normativa, y en el tema material, que el contenido de la norma no sea restrictivo de derechos.

El estatuto orgánico es un instrumento técnico en la gestión institucional, que permite diseñar los procesos que la integran, describiendo con claridad la misión

²⁴ Libardo Rodríguez, *Derecho Administrativo* (Colombia: Editorial TEMIS, 2000), 222.

²⁵ Javier Pérez Royo, “Curso de Derecho Constitucional” en Rafael Oyarte Martínez, *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2004) 13,14.

institucional, el organigrama, el flujo de la cadena de valor, la identificación de los productos primarios y secundarios que se producirán, por lo cual es importante observar un principio de legalidad en su formulación, que mediante un debido procedimiento de formación del acto, se establezca su validez, vigencia;

1.2.2.2. Generalidad.-

La generalidad se presenta como característica en el Estatuto Organizacional de Gestión Organizacional por Procesos, por cuanto los efectos jurídicos de los actos normativos, son vinculantes para todos los servidores a quienes va dirigido, sin distinciones subjetivas, la aplicación pende de la configuración de presupuestos fijados en la norma.

Por ejemplo, en los instrumentos técnicos que desarrollan la administración del talento humano, como un estatuto orgánico, un reglamento interno, un manual de clasificación de puestos, se identifican en sus particularidades con un acto normativo, que en nuestra realidad ecuatoriana el profesor Rafael Oyarte Martínez señala:

“El acto normativo es general, es decir se aplica a todos los sujetos cuya conducta se acopla a los presupuestos previstos en la norma [...] La generalidad del acto normativo también tiene relación con su universalidad de la ley: que no se realicen distinciones arbitrarias que tiendan a que los presupuestos de hecho y las consecuencias jurídicas previstas en la norma no se apliquen a determinadas personas. [...] La abstracción es otra de las características del acto normativo, a diferencia de la concreción de los actos administrativos d. El acto normativo es permanente, es decir, no se agota con su cumplimiento, a diferencia de un acto administrativo, ni declina en su vigencia por su no cumplimiento”.²⁶

Resulta importante señalar que la característica de generalidad en el acto normativo, permite en la praxis, evitar una conducta que promueva posiciones subjetivas arbitrarias que revelen distinciones en el momento de analizar aquellos presupuestos fácticos o hechos en su relación con las consecuencias contenidas en la normatividad y de esta forma impedir actitudes tendientes a que la norma no se aplique a determinadas personas.

²⁶ Rafael Oyarte Martínez, *Jornadas Internacionales de Derecho Constitucional* (Tribunal Constitucional 2007) 275, 276, 277.

En la misma línea de análisis respecto a la generalidad de un acto normativo, el jurista ecuatoriano Ramiro Borja y Borja, en su obra *Teoría General del Derecho Administrativo*, ha señalado que:

“[...] dada la esencia de la norma administrativa, se tiene por núcleo y normas características o típicas del derecho administrativo a las instrucciones, con el criterio que manifiesta Merkl (ob.cit.3) al entender a la administración como *“las funciones de aquel complejo orgánico regido por relaciones de dependencia que se revelan en el derecho a dar instrucciones de órgano superior y en el deber de obedecerlas del órgano inferior”*, y “pasando a la terminología funcional”, como, “aquella suma de funciones estatales que pueden ser condicionadas por la forma del precepto jurídico que se llama instrucción...”²⁷

Consecuentemente en la administración se encuentra una estructura de jerarquía administrativa, de la cual se observan órganos o unidades superiores y otras inferiores, en cuya relación administrativa resalta de las primeras la estrategia, pertinencia y efectividad de una instrucción, y de las segundas su ejecución que permita cumplir una misión institucional y por ende en el Estado la satisfacción de los deberes primordiales constitucionalmente atribuidos.

La generalidad es una característica del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, por la cual su contenido es aplicable a todos los servidores públicos a quienes sujete su ámbito, que hayan incluido su accionar en los presupuestos previstos de forma objetiva en la norma.

1.2.2.3. Abstracción.-

La abstracción se identifica como una de las características del Estatuto de gestión Organizacional por Procesos, puesto que se integran como reglamentos organizativos que regulan de forma objetiva e impersonal determinada situación, son los presupuestos en los cuales la norma determina hechos, situaciones, factores que hasta cierto punto la diferencian de la generalidad que se ubica en la indeterminación de sus destinatarios.

En relación a la característica de abstracción de los reglamentos, es preciso considerar el enfoque de estudiosos del derecho administrativo ecuatoriano como el profesor Juan Carlos Benalcázar Guerrón, quien enseña:

²⁷ Ramiro Borja y Borja, *Teoría General del Derecho Administrativo*, (Quito: Edit. Pudeleco S.A., 1995), 45 – 46.

“[...] debe señalarse que el proceso objetivo o de anulación es el único medio idóneo para impugnar reglamento o figuras afines, como las ordenanzas, o en fin, actos que contengan normas jurídicas. Al respecto, es necesario tener presente que el reglamento *innova el ordenamiento jurídico y contiene auténticas normas de derecho, que son abstractas, generales e impersonales*. Por lógica, mal podría apurarse un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción contra un reglamento ilegal, pues por sí mismo, en “*abstracto*”, no perjudicaría los derechos de una o más personas”.²⁸

En el análisis de los actos normativos el profesor Patricio Secaira Durango, señala que en nuestro sistema jurídico el estatuto tiene una jerarquía inferior a la Ley, acto por medio del cual, en principio, se regula la organización y funcionamiento de entes colectivos de derecho privado, aunque existen entidades públicas que por mandato constitucional pueden expedir estatutos cuidando de no contrariar el principio de legalidad.²⁹

La organización pública reviste elementos técnicos, objetivos que inciden en una estructura orgánica institucional flexible, adaptable a los cambios en la proyección de la autoridad pública.

Los actos administrativos; y, en si toda decisión de parte de la autoridad pública competente conforme la disposición constitucional del artículo 173, son impugnables, y en este camino se encuentra la posibilidad de interposición del recurso subjetivo o de plena jurisdicción u objetivo o de anulación, para lo cual con éste último se recurre con la finalidad que aquellos actos normativos que no hayan observado un debido procedimiento para su formación, sea el Juez en el ejercicio de su potestad jurisdiccional quien declare su nulidad y los expulse del ordenamiento jurídico, y de esta forma cesen sus características de generalidad, abstracción e impersonalidad.

1.2.2.4. Formal.

El profesor Ramón Parada, al formular su análisis respecto de los elementos formales del acto administrativo distingue el procedimiento – como el conjunto de actuaciones preparatorias y conducentes al acto final cuya finalidad es asegurar acierto y

²⁸ Juan Carlos Benalcázar Guerrón, *Derecho Procesal Administrativo* (Quito: Andrade y Asociados Fondo Editorial, 2007), 197-198.

²⁹ Patricio Secaira Durango, *Curso Breve de Derecho Administrativo* (Quito: Editorial Universitaria, 2004) 76, 77.

eficacia de la Administración, además de garantizar los derechos y libertades de los particulares –; considerando como requisito esencial el procedimiento que cumple una función análoga al proceso judicial y al procedimiento legislativo o parlamentario³⁰ de ahí la trascendencia de la característica de formalidad de la función pública entendida como el conjunto de normas, procedimientos, estructuras que orientan a los órganos de la administración.

Consecuentemente, en un debido procedimiento de formación de los reglamentos organizativos como es el caso del estatuto de gestión organizacional por procesos, se verifican cuestiones de validez de la norma, mientras que al atenderse a un análisis del contenido y su conformidad con los preceptos constitucionales se verifican cuestiones de eficacia jurídica.

Un acto reglamentario desde una perspectiva material es asimilable a un acto legislativo puesto que presupone en su contenido escenarios abstractos en donde las situaciones jurídicas son generales, y es en un caso concreto en donde en función de la verificación de los presupuestos fácticos que se presenten los mismos se subsumirán en la norma a efecto de verificar su cumplimiento, sin embargo es de precisar que no se desvanecen las características de un acto normativo por la individualización de sus presupuestos a un caso concreto.

El profesor Juan Carlos Benalcázar Guerrón en su análisis cita a Francisco Tinajero Villamar quien respecto a la potestad reglamentaria señala *“que se justifica por la necesidad de normas movibles, flexibles, no de rigidez de la ley, susceptibles de fácil reforma y actualización que emanen de un criterio técnico, no circunstancial”*³¹ Ciertamente los instrumentos técnicos y jurídicos como un estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos o un manual de descripción de puestos requieren de flexibilidad y fácil actualización en atención a las necesidades institucionales.

Por lo cual, el ejercicio de la potestad reglamentaria conlleva un análisis respecto de la efectividad de la norma, “Para Kelsen la efectividad de una norma viene a depender de dos factores el primero en que las personas sometidas a la norma realicen lo que la norma dispone, esto es que adopten la conducta que evita la sanción y, el segundo consiste

³⁰ Ramón Parada, *Derecho Administrativo Organización y empleo público* (Madrid: MARCIAL PONS EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES S.A., 2010), 129.

³¹ Juan Carlos Benalcázar Guerrón, *Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano*, (Quito: Andrade y Asociados Fondo Editorial, 2007), 132.

en que la norma sea aplicada por los tribunales”.³² Consecuentemente la efectividad de una norma se identifica con el reconocimiento y acatamiento de su contenido por parte de sus destinatarios, y por la aplicación de los jueces y órganos jurisdiccionales constituidos para tal efecto.

Identificar una característica de formalidad en el Estatuto de gestión organizacional por procesos, es concentrarnos en un debido procedimiento de formación de los reglamentos organizativos que exterioricen la voluntad de una autoridad, implica abordar dentro del ejercicio de la potestad reglamentaria, cuestiones de flexibilidad, fácil actualización y principalmente propiciar un análisis técnico en su contenido que permita alcanzar resultados institucionales.

La formalidad como característica en los estatutos orgánicos de gestión organizacional por procesos, se encuentra dada en consideración al procedimiento que se debe observar en torno a su formulación, de lo cual resalta una crítica constructiva en relación a que los mismos no deben configurarse únicamente en los escritorios y pensamientos burocráticos de una organización pública, sino más bien bajo una lógica de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia responda a la satisfacción de las necesidades del ciudadano; que en medio de su legítimo ejercicio del derecho a la participación social, se convierta de un mero receptor llamado al cumplimiento de una norma a un participante activo en la formulación de la misma en su enfoque de destinatario.

1.2.2.5. Publicidad.-

Identificar la característica de la publicidad en el Estatuto de gestión organizacional por Procesos, entendido como como aquel conjunto de normas, procesos, estructuras, que articulan las diferentes atribuciones a ser ejercidas desde las instituciones, en el propósito de cumplir con los deberes primordiales, establecidos constitucionalmente, conlleva un análisis de la publicidad de los actos normativos producto del ejercicio de la potestad reglamentaria.

La actividad reglamentaria implica dentro de una perspectiva material, una actividad legislativa o normativa, sujeta a un principio constitucional de publicidad del

³² Kelsen Hans, “Teoría General del Derecho y el Estado”, en Claudia Storini y Marco Navas Alvear, *La acción de protección en Ecuador – Realidad jurídica y social* (Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2013), 47.

cual en determinadas decisiones pende su vigencia al ser una parte integrante del ordenamiento jurídico, ante lo cual el profesor Juan Carlos Cassagne señala:

“En nuestro concepto, la actividad reglamentaria es una actividad materialmente legislativa o normativa, ya que se trata del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorias por parte de órganos administrativos que actúan dentro de la esfera de su competencia normativa [...] siendo sus principales características a) Constituyen o integran el ordenamiento jurídico. b) Para que entren en vigencia deben ser publicados. Producen efectos a partir de su publicación oficial y desde el día en que ellos determinen [...] c) Pueden ser derogados total o parcialmente por la Administración en cualquier momento, no rigiendo el principio de estabilidad del acto administrativo. d) Están sujetos a los mismos principios que la Ley en cuanto al principio de la irretroactividad. e) Tienen un régimen de protección jurisdiccional propio. Si bien no modifican situaciones subjetivas sino hasta que son aplicados mediante un acto particular”.³³

Esquematisando de forma general un concepto de acto normativo se advierte la existencia de características que lo identifican con las demás formas de expresión de las cuales se sirve la Administración Pública, puesto que un acto normativo es parte del ordenamiento, su vigencia pende de la publicación o de las condiciones prescritas en su contenido, pueden ser alcanzados con una derogatoria total o parcial, se sujetan a un principio de irretroactividad.

Atendiendo lo prescrito en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) un acto normativo implica el ejercicio de una función administrativa para expresar o expedir una declaración unilateral cuyos efectos jurídicos son generales, objetivos de forma directa, ejemplificándose con la potestad reglamentaria que la Constitución reconoce al Presidente de la República, sin embargo se advierte que la característica de normativo no se desvanece por el hecho de que sus destinatarios puedan ser individualizados siempre que tal decisión involucre a una generalidad de los sectores.³⁴

Elementos que tanto en nuestra legislación contrastados con determinados pensamientos doctrinarios modernos, permiten advertir la importancia en el derecho positivo respecto de que en el proceso de formación de los actos normativos, se observen

³³ Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Abeledo –Perrot, 1986), 136-137.

³⁴ Ecuador, Presidencia de la República, “Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva” [2002], art. 80 - expedido mediante Decreto Ejecutivo 2428 promulgado en el Registro Oficial 536 de 18 de mayo de 2002.

los procedimientos previamente establecidos, promoviendo una participación activa de los destinatarios del contenido normativo correspondiente.

La publicidad como característica del estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos, promueve su conocimiento y difusión entre sus diferentes participantes, sea la autoridad pública que lo diseña, los servidores que lo ejecutan, e incluso los ciudadanos como destinatarios de la prestación del servicio, en la lógica de una valoración y evaluación sistemática.

En sujeción al principio de publicidad toda la información que se emane o esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios³⁵. Por lo que la regla general es que toda información es pública mientras que la excepción serán aquellas establecidas en la Ley. El acceso a la información pública es un derecho fundamental cuyo ejercicio será conforme las garantías de la Constitución, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Convención Interamericana de Derechos Humanos.

La publicidad de una decisión de la administración pública en lo atinente a los actos normativos, persigue una doble función propende a la transparencia en sujeción al precepto constitucional y la eficacia en relación al cumplimiento del contenido normativo por parte de sus destinatarios, lo que evidencia la necesidad de una socialización a la ciudadanía y ratifica la necesidad de una participación activa en el proceso de diseño, formulación y elaboración normativa.

1.2.3. Componentes del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos

Los Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos, constituyen instrumentos de desarrollo competencial administrativo³⁶, puesto que contiene la estructura organizacional, posicional y la necesaria articulación entre la misión, visión, aquellos procesos y productos encaminados al ejercicio de competencias y la consecución de objetivos institucionales, desde el derecho administrativo se constituye en un acto

³⁵ Ecuador, *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, en el Registro Oficial Suplemento No. 337 (Quito: 18 de mayo de 2004), Art. 1.

³⁶ Ecuador, ex Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones (SENRES) “Resolución No. SENRES-PROC-2006-0000046”, en el Registro Oficial No. 251 de 17 de Abril de 2006.

normativo en virtud de que en su proceso de elaboración se debe observar un debido procedimiento (parte formal); y en el escenario material se verifican aquellas características de abstracción, generalidad, impersonalidad, son aplicables en la organización y funcionamiento de las instituciones que integran la Administración Pública, conforme el ámbito que circunscribe la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP).

Ruth Silva y Marco Oviedo resaltan la importancia de entender la organización como estructura y como proceso, la primera puede representarse en un organigrama que identifique las funciones que se realizan en cada organización y las relaciones entre niveles jerárquicos; y el segundo permite ver el flujo del trabajo e identificar las necesidades de los clientes internos y externos.³⁷

Atendiendo a la finalidad de dotar de políticas, normas e instrumentos técnicos, que propendan a una mayor productividad y competitividad de las instituciones, el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, se encuentra integrado por los siguientes componentes de conformidad con la Resolución Resolución No. SENRES-PROC-2006-0000046.³⁸:

a. Portafolio de Productos.-

Constituyen los bienes y servicios que la institución pública ofrece a la ciudadanía en la búsqueda del buen vivir y la satisfacción de necesidades, pueden ser primarios y secundarios los primeros son aquellos productos que devienen de un principio de legalidad es decir los que están dispuestos en la ley mediante la cual se creó la Institución atribuyéndola una misión en la consecución de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia; mientras que los segundos son aquellos productos que se generan en los procesos habilitantes de apoyo y de asesoría, tendientes a la satisfacción de usuarios internos de la organización, su finalidad radica en la entrega de recursos y prestación de servicios para un eficiente desarrollo de la gestión interna.

Por ejemplo en los productos primarios del Ministerio del Trabajo, la Dirección de Secretaría General emite resoluciones y oficios para rehabilitaciones de impedimentos

³⁷ Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Art. 18

³⁸ Ecuador, ex Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones (SENRES) “Resolución No. SENRES-PROC-2006-0000046”, en el Registro Oficial No. 251 de 17 de Abril de 2006.

para el ejercicio público; y, en los productos secundarios o internos los memorandos por los cuales la Dirección Jurídica absuelve consultas de los demás departamentos internos.

b. Cadena de valor.-

Es un componente en el cual se analizan los productos primarios para graficar las macro actividades estratégicas de la institución identificando su aporte de valor que permita el cumplimiento de la misión institucional, en donde se precisa de un ordenamiento de los productos primarios en función del grado de contribución de éstos en el cumplimiento de la misión institucional, ubicados éstos productos se constituyen en macro actividades que deben tener un enfoque sistémico, secuencial, ordenamiento lógico con visión de cliente externo.³⁹

La cadena de valor en el estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos, permite identificar los productos primarios, traducirlos en actividades estratégicas graficadas en consideración a su nivel de contribución con la consecución de los objetivos principales que integran la misión institucional, propiamente implica un ciclo de agregación de valor a un bien o servicio direccionado a la satisfacción de la necesidades de los usuarios externos, de ahí su importancia en el componente.

Por ejemplo para resolver la rehabilitación de un impedimento para el ingreso o ejercicio de un cargo público en el análisis se revisará el tipo de impedimento y la documentación que sustente el cumplimiento de la norma y la respectiva resolución.

c. Estructura Orgánica

Al definir la estructura de la organización es necesario ordenar y optimizar las funciones, subsistemas enfocados en las metas y objetivos estratégicos delineados por el Estado, para lo cual se analiza e integran las unidades administrativas constituidas por direcciones y departamentos; esta estructuración depende de las necesidades institucionales en torno con la misión, visión y productos institucionales, por lo que la existencia de estas unidades administrativas serán justificadas con los respectivos informes técnicos.

Dentro de la formulación de la estructura orgánica se debe considerar por otra parte los niveles jerárquicos aplicando principio de racionalidad y consistencia en relación al tamaño de las organizaciones, puesto que la estructura debe ser liviana y

³⁹ Ecuador, ex Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones (SENRES) “Resolución No. SENRES-PROC-2006-0000046”, en el Registro Oficial No. 251 de 17 de Abril de 2006, Art. 12.

flexible, que propenda un desarrollo eficiente de la gestión. La jerarquía administrativa en el desarrollo de la norma técnica de diseño de estatutos orgánicos distingue cuatro niveles jerárquicos, el directivo, el asesor, de apoyo y operativos.⁴⁰

Dentro de la jerarquía administrativa se definen la autoridad y responsabilidad desde el más alto nivel hasta la base de la organización, generando la interrelación necesaria entre las personas y unidades departamentales en lo interno de la organización, identificando la dependencia, responsabilidad y dirección de forma vertical u horizontal, para finalmente en el diseño de la estructura orgánica representarla gráficamente en el organigrama estructural, en la organización de la jerarquía administrativa se sintetiza cuan flexible y liviana es.

d. Procesos

La gestión por procesos implica una tendencia a dar una respuesta a la ciudadanía, en donde la optimización de la organización y gestión sea alineada con el ciudadano, en atención a un análisis respecto del crecimiento poblacional, una mayor población directamente incrementa las necesidades, ante aquellos recursos que son escasos se requiere una alta profesionalización de las organizaciones. La importancia sobre el producto o servicio que se entrega al usuario demanda un análisis en los procesos que lo elaboran.

Son los procesos los que determinan el funcionamiento de las organizaciones, entendidos como la secuencia de actividades que se realizan para transformar elementos que ingresan a ser procesados y una vez transformados, mediante añadidos de valor, se convierten en servicios o productos reclamados por los clientes.⁴¹ Los elementos del proceso se circunscriben en el cliente que es el ciudadano, el insumo lo representan aquellos elementos que ingresan a un proceso de transformación, las actividades repetitivas se juntan para concretar una operación e incrementar el valor del insumo ingresado. Consecuentemente se verifica un proceso de transformación de los insumos, cuyo resultado son los productos primarios, secundarios, o servicios que integran el portafolio que conlleva principalmente la misión de la organización frente a los clientes.

En las organizaciones públicas los procesos deberían ser agrupados en consideración con el grado de contribución, valor agregado, índices de cumplimiento en

⁴⁰ *Ibíd.* Art. 12.

⁴¹ Ruth Silva Saltos y Marco Oviedo, *Gestión del Talento Humano Diseño Organizacional y Estructura de Puestos* (Quito: Imprenta Mariscal, 2011), 20.

relación a la misión institucional, de tal forma que figuran los procesos gobernantes, mismos que son estratégicos en esta cadena de valor organizacional por cuanto tienen en su responsabilidad la dirección, la regulación, el gerenciamiento de los demás procesos. Los procesos habilitantes son de apoyo o de asesoría tienen en su catálogo productos secundarios de apoyo logístico necesarios para que los procesos gobernantes y los procesos agregadores de valor puedan cumplir con su cometido.

Los procesos agregadores de valor son procesos operativos, caracterizados por ser principales y específicos, dentro de la línea de gestión organizacional, en la responsabilidad de generar los productos y servicios institucionales catalogados en el portafolio, tendientes a la satisfacción de necesidades y requerimientos de la ciudadanía, que configuren el cumplimiento de la misión institucional que en última instancia de sus resultados se justifica la existencia misma de la institución pública.

Desde un enfoque técnico se configura el Manual de Procesos como un documento que contiene políticas, métodos y procedimientos que permiten identificar y describir las entradas, actividades y salidas, controles, recursos e inter relacionamientos de las unidades y procesos de la organización en atención al ciudadano.⁴² La finalidad de este documento es fortalecer la gestión organizacional sobre la base del estatuto y la estructura orgánica.

La norma técnica de Administración por Procesos se expide mediante Acuerdo de la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP)⁴³ con ámbito de aplicación en las instituciones de la Función Ejecutiva; la finalidad de esta modalidad de administración se centra en mejorar la eficacia y eficiencia de la operación de las instituciones para asegurar la provisión de productos y servicios de cuyo centro es el ciudadano, se contempla la existencia de instrumentos complementarios como normas técnicas, guías metodológicas, manuales funcionales, entre otros. Como ejemplos de una administración por procesos tenemos a la Dirección Nacional de Datos Públicos; al Ministerio del Trabajo; etc.

1.3. Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos Institucionales

1.3.1. Naturaleza – Noción Conceptual.-

⁴² *Ibíd.*, Art. 14

⁴³ Ecuador, Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) “Norma Técnica de Administración por Procesos”, en el Registro Oficial No. 895 de 20 de febrero de 2013.

El profesor Libardo Rodríguez, en su estudio de la organización administrativa, afirma que: “las funciones de los departamentos administrativos también están distribuidas según el manual general de funciones y requisitos mínimos y su propio manual interno, de acuerdo con lo estudiado para los ministerios.”⁴⁴ Consecuentemente el Manual de descripción, valoración y clasificación de puestos, posibilita una distribución de las atribuciones por puestos institucionales; y, en la misma medida de las responsabilidades de las diferentes unidades y grupos departamentales.

El manual de descripción, valoración y clasificación de puestos institucionales responde al Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Público, por medio del cual se persigue estandarizar normas para el análisis, descripción, valoración y clasificación de los puestos institucionales, se fundamenta en parámetros como el tipo de trabajo, la dificultad, ubicación geográfica, complejidad, nivel académico, responsabilidad; y, en los requisitos de aptitud, instrucción y experiencia requeridos en la posición organizacional. Este Manual debe ser expedido por cada Institución previo el levantamiento de información y procesos realizados por la Unidad de Administración del Talento Humano correspondiente bajo el asesoramiento del Ministerio del Trabajo.

Al estructurar el subsistema de clasificación de puestos en las instituciones públicas, el análisis y la descripción implican un proceso de identificación, recolección, y registro de la información relacionada con la situación e incidencia real del puesto en la estructura de la organización, mediante la determinación de roles, atribuciones responsabilidades⁴⁵ vinculadas a la consecución de la misión y los objetivos estratégicos dispuestos por la ley e instrumentados por la autoridad nominadora.

La valoración posicional es eminentemente técnica para lo cual se aplica determinado método establecido por el Ministerio de Trabajo que cuantifica factores de competencias, complejidad del puesto, con la finalidad de determinar su clasificación y ubicación en la estructura organizacional y posicional.⁴⁶ Por lo cual este manual permite asignación competencial mediante una distribución de atribuciones al puesto institucional

⁴⁴ Libardo Rodríguez, *Derecho Administrativo General y Colombiano* (Bogotá, EDITORIAL TEMIS S.A., 2000), 81.

⁴⁵ Ecuador, Presidencia de la República, “Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público” [2011], Art.165 - Decreto Ejecutivo No. 710 en el Registro Oficial No. 418 de 1 de abril de 2011.

⁴⁶ *Ibíd.*, Art. 165.

para lo cual se debe precisar con claridad y exactitud que el objeto de la descripción es el puesto institucional más no el servidor público que ocupe aquel.

El manual de descripción, valoración y clasificación de los puestos institucionales de una organización pública, es un instrumento complementario que incluye conceptos metodológicos, insumos técnicos de mayor profundidad, especificidad y detalle que permitan una objetiva valoración tendiente a una eficiente clasificación de los puestos para una eficaz consecución del portafolio de productos y servicios institucionales, en consideración y observancia de la estructura de puestos grados y grupos ocupacionales establecido por el organismo de aplicación de la LOSEP que es el Ministerio de Trabajo.

El Ministerio de Trabajo tiene la responsabilidad de mantener actualizado el manual de descripción, valoración y clasificación de los puestos genéricos de los procesos habilitantes, es decir en este manual se integran los procesos habilitantes de asesoría y de apoyo, responsabilidad institucional que se publicará en el acuerdo ministerial correspondiente.

La existencia de un manual de descripción, valoración, y clasificación de puestos institucionales resalta la responsabilidad asignada a las unidades de administración del talento humano que en sujeción a las políticas normas e instrumentos dictadas por el Ministerio de Trabajo, permitirán a las autoridades nominadoras expedir normas que viabilicen un camino efectivo hacia la consecución de la misión, mediante la dotación de productos y servicios institucionales a la ciudadanía que demanda una Administración Pública eficiente y eficaz.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en su análisis relacionado a los procesos de desconcentración administrativa señala:

Manual de descripción, valoración y clasificación de puestos.- El cual contiene información válida y clasificada sobre la naturaleza y actividades de cada puesto dentro de una institución, con sus respectivos requisitos, perfil de exigencias, conocimientos, valoración, entre otros.”⁴⁷

⁴⁷<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/La-desconcentraci%C3%B3n-del-Ejecutivo-en-el-Ecuador.pdf> Gabriela Jaramillo, Andrea Madrid, Juan Fernando Rodríguez, Santiago Sandoval y Josefina Torres, *La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador, el Estado en el territorio y la recuperación de lo público* (Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo “SENPLADES”, 2014), 66.

El talento humano en la Administración Pública conformado por todos sus órganos descritos constitucional y legalmente en apego a la normativa vigente, es un sistema integrado que entre otros subsistemas conforme la clasificación de puestos el servicio público, cuya importancia radica en señalar la denominación de un puesto, la naturaleza del trabajo, una distribución jerárquica de las funciones y los requerimientos para ocuparlos, la objetividad y tecnicidad son esenciales y transversales en cada uno de estos procedimientos.

El manual de descripción, valoración, clasificación de puestos es un instrumento técnico complementario en la administración y gestión pública del talento humano en cuya naturaleza jurídica figura la generalidad, abstracción, y en su contenido permite una distribución jerárquica de funciones mediante una asignación de atribuciones específicas vinculadas a la misión institucional y la consecución eficiente de productos y servicios institucionales, de tal suerte que este manual permite conocer los requerimientos o parámetros necesarios en un profesional a propósitos de ejercer las atribuciones asignadas al puesto.

1.3.2. Características del Manual de descripción, valoración y clasificación de puestos

1.3.2.1. Obligatorio.-

La obligatoriedad constituye una característica en cuanto a la formulación del Manual de descripción, valoración y clasificación de puestos institucionales, se verifica por cuanto una conducta administrativa omisiva en las instituciones públicas, que conlleve el incumplimiento de las políticas, normas e instrumentos técnicos expedidos por el Ministerio de Trabajo será comunicado por el mismo ente a la Contraloría General del Estado, con la finalidad que determine las responsabilidades y sanciones que fueren del caso para aquellas autoridades que no hayan cumplido y aplicado las normas técnicas dictadas por el Ministerio del Trabajo para formular y expedir sus respectivos manuales. De tal forma que se precisan señalar las responsabilidades propias de cada institución en la observancia de las normas técnicas y en el Ministerio de Trabajo al elaborar y mantener actualizado el manual de descripción, valoración y clasificación de puestos genéricos de los procesos habilitantes de asesoría y de apoyo, con sus respectivos efectos ulteriores.

La Contraloría General del Estado, al dirigir un sistema de control administrativo, establecerá las responsabilidades administrativas que hubieren lugar por la inobservancia e incumplimiento de las normas técnicas expedidas por el Ministerio de Trabajo en lo relacionado a los subsistemas que componen el sistema de gestión del talento humano, circunscribiéndose en las normas de control interno No. 407- 02 para la instituciones del sector público, por la cual la Unidades de Administración del Talento Humano revisarán periódicamente la clasificación de puestos. Por ejemplo la Contraloría puede realizar una auditoría de gestión del talento humano y encontrar que los manuales de descripción de puestos están desactualizados o que en su formulación no se han aplicado las normas técnicas dictadas para el efecto, situaciones que generarían el establecimiento de responsabilidades por este órgano de control hacia la entidad.

De otra parte, en cuanto a la aplicación del manual de descripción, valoración y clasificación de puestos institucionales su importancia radica en sentido básico por cuanto se instituye en un elemento para definir las bases de los concursos de mérito y oposición, para la evaluación del desempeño de los servidores y las unidades y procesos de gestión organizacional.

Es importante resaltar el Dictamen No. 001-14-DRC-CC en el Caso No. 0001-14-RC por el cual la Corte Constitucional del Ecuador se pronuncia sobre las “*enmiendas constitucionales*”; y en lo atinente a las modificaciones en el Art. 211 de la Constitución para que se suprima la frase “*consecución de los objetivos de las instituciones del Estado*”; y en el Art. 212 del texto constitucional se suprima la frase “y gestiones” y se sustituya “sujetas” por “sujetos” el dictamen constitucional en el primer caso identifica a la frase a suprimirse como una indeterminación al ser una disposición de carácter abierto que no se encasilla en el rol primigenio de la Contraloría General del Estado ya que se lo concibe como un organismo encargado del control y correcta utilización de los recursos estatales asumiendo un rol de “Juez de cuentas” que realice un control financiero de los fondos del erario nacional.

Por otra parte, en el dictamen se argumenta inclusive que la frase “*consecución de los objetivos de las instituciones del Estado*” genera un conflicto que evidencia una superposición de competencias entre la Contraloría General del Estado y los órganos que conforman el sistema descentralizado de planificación participativa, por lo cual el mantener esta frase en la Constitución puede yuxtaponerse al Plan Nacional de

Desarrollo, se concluye señalando que esta modificación no atenta a la estructura fundamental del Estado ya que el cambio no atenta ni al Organismo de Control ni a la Función a la cual el mismo pertenece.

Por lo expuesto la Corte señala que las modificaciones no afectan a los elementos constitutivos del Estado, no restringe derechos y garantías y declara la procedencia para que el mismo sea tramitado mediante enmienda constitucional (Art. 441 Nral. 2 de la Constitución)

Finalmente en relación al Art. 212 respecto a la eliminación de la frase “y gestiones” la Corte Constitucional concluye que la misma contribuye a una correcta comprensión y aplicación del artículo lo que permite un correcto ejercicio de competencias que el constituyente atribuyó a la institución de control administrativo financiero en cuanto al manejo de recursos públicos, al tiempo que se declara la procedencia para que dichos cambios en este artículo se tramiten a través de una enmienda.

En lo personal considero que en el control administrativo financiero respecto del manejo de los recursos públicos que realiza la Contraloría, el observar el cumplimiento de los objetivos institucionales para los cuales se planificó determinada gestión es una actividad complementaria que permite un control integral y eficiente por parte del organismo competente, cuya eliminación merma la actividad de control técnico en el propósito de precautelar una eficiente gestión de la cosa pública a favor de la ciudadanía, por otra parte de persistirse en las modificaciones considero que la vía no es la enmienda constitucional sino una reforma a efecto que los cambios se sometan a votación popular al principal mandante que es pueblo ecuatoriano en cuya esencia radica la soberanía.

1.3.2.2. Sistemático.-

La característica de sistematicidad en el manual de descripción, valoración y descripción de puestos institucionales, se configura como el resultado de un proceso ordenado de etapas o fases traducido en un documento técnico que está incluido dentro de un sistema integrado que permita el desarrollo del talento humano en el sector público, del cual se desprenden los subsistemas de planificación de talento humano, clasificación de puestos, reclutamiento y selección del personal, formación, capacitación, desarrollo profesional y evaluación del desempeño.⁴⁸

⁴⁸ Ecuador, *Ley Orgánica del Servicio Público*, en el Registro Oficial No. 294 (Quito 6 de Octubre de

El subsistema de clasificación de puestos en el sector público, reviste su trascendencia por cuanto persigue por medio de los lineamientos técnicos expedidos por el Ministerio de Trabajo estructurar los puestos en las instituciones propendiendo a una eficiente funcionalidad operativa de servidores, unidades y procesos organizacionales, en relación a la misión contenida en una disposición normativa de creación de la institucionalidad, en los productos y servicios a entregar a la ciudadanía, resalta lo sistemático de este subsistema por cuanto en la formulación del manual de descripción, valoración y clasificación de puestos, se promueve una armonía con la estructura orgánica y el sistema integrado de desarrollo del talento humano.

1.3.2.3. Publicidad.-

La característica de publicidad en el manual de descripción, valoración y clasificación de puestos institucionales, se origina en que el mismo se constituye en información emanada en una institución en atención a los elementos legales señalados ut supra en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La publicidad respecto al contenido del manual de descripción, valoración y clasificación de puestos institucionales, beneficia en dos aspectos trascendentes por una parte a la autoridad nominadora, visualizar clara y objetivamente la misión institucional; y, en atención a los productos y servicios institucionales evaluar a sus servidores en las unidades y procesos de gestión organizacional;⁴⁹ mientras que por otra parte en los servidores públicos conocer esencialmente aquellas atribuciones y responsabilidades asignadas al puestos institucional que ocupen, y en función de este ejercicio se identifiquen aquellas competencias desarrollables mediante una capacitación como elementos en el contexto de una evaluación.

1.3.3. Elementos.

Son elementos del Manual de descripción, valoración y clasificación de puestos institucionales en los órganos de la Administración Pública los siguientes:

2010), Art. 54.

⁴⁹ Ecuador, ex Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones (SENRES) “Resolución SENRES–RH–2005–000042” se emite la Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil, Art.4, en el Registro Oficial No. 103 de 14 de septiembre de 2005.

1.3.3.1. Metodología.-

La metodología es transversal al análisis, descripción, valoración y clasificación del puesto, cuya finalidad es identificar e integrar puestos similares en grupos ocupacionales, a propósito de su clasificación en los grados de las escalas remunerativas expedidas por el ministerio competente.

Le metodología para realizar estos procedimientos administrativos en el Subsistema de la Clasificación de puestos está dado por la norma técnica del subsistema de clasificación de puestos contenida en la Resolución SENRES- RH- 2005-000042⁵⁰ con sus ulteriores reformas, así también se precisa en la metodología apreciar la norma técnica de administración por procesos⁵¹ expedida por la Secretaría Nacional de la Administración Pública.

1.3.3.2. Estructura de puestos.-

La estructura de puestos implica una codificación integrada por dígitos, con una secuencia numérica lógica en donde la finalidad es la identificación del sector o área del Estado, procesos organizacionales, series, clases de puestos y niveles.⁵² Por lo cual se particulariza el esquema sistemático que obedece a un ordenamiento lógico que en la esencia contiene el manual de análisis, valoración y clasificación de puestos en las instituciones públicas.

Al respecto los profesores Ruth Silva Saltos y Marco Oviedo señalan:

La estructura ocupacional formada por las actividades de un proceso agrupadas en puestos, dan lugar a la estructura de puestos que exige de métodos, técnicas y herramientas para describirlos, clasificarlos y valorarlos de acuerdo con su valor relativo dado por el grado de contribución al proceso y a la estrategia institucional.⁵³

De tal forma que la estructura de puestos en el contenido del manual como instrumento técnico para el desarrollo del talento humano requiere de métodos, técnicas y herramientas, expedidos por el Ministerio del Trabajo, que en la fase de valoración

⁵⁰Ibíd., Art.12.

⁵¹ Ecuador, Secretaria Nacional de la Administración Pública, publicada en el Registro Oficial No 895 de 20 de febrero de 2015.

⁵² Ibíd., Art. 14.

⁵³ Ruth Silva Saltos, Marco Oviedo, *Diseño Organizacional y Estructura de Puestos* (Quito; Equipo Editorial IAEN, 2011), 36

incluya factores de competencia, complejidad y responsabilidad del puesto que permita ubicarlo en la estructura organizacional, posicional y en las escalas remunerativas.

1.3.3.3. Definición y puestos para cada grupo ocupacional.-

El análisis de un puesto institucional implica un proceso tendiente a conocer las características respecto a sus principales roles, atribuciones y responsabilidades en consideración de los procesos organizacionales, con la finalidad de establecer una real incidencia y definir el perfil de exigencias y competencias para un desempeño eficiente de actividades en la consecución de la misión institucional y la provisión con calidad de bienes y servicios.

La trascendencia de la definición de un puesto institucional considera la funcionalidad de los procesos organizacionales en relación a la misión, objetivos, productos y servicios institucionales en cuya descripción se realiza en esencia una distribución competencial en la estructura del órgano público, mediante una determinación de roles, atribuciones y responsabilidades vinculadas a una misión institucional, a un estudio del nivel de incidencia en la consecución de objetivos en beneficio de la colectividad.

1.3.3.4. Descripción y valoración genérica y específica del puesto.-

La descripción de un puesto, es un proceso que dentro del subsistema de clasificación de puestos implica el resultado de un análisis previo del cual se permite identificar las acciones y actividades que se ejecutan en el mismo, no en función de las características de los servidores públicos que lo ejerzan, sino que en base a factores comunes que determinen con transparencia y objetividad la posición comparativa de cada puesto en la institución.

Aquel responsable de un proceso organizacional en coordinación con la unidad de administración del talento humano (UATH) describe los puestos asociados a su proceso respectivo, en aplicación de los lineamientos, técnicas y herramientas señaladas previamente por el Ministerio del Trabajo, atendiendo el manual de descripción y clasificación de puestos genéricos en los procesos habilitantes de apoyo y asesoría señalados en la estructura orgánica de la institución.

La valoración implica el proceso por el cual se asigna una puntuación al puesto conforme las tablas de valoración en relación al método técnico establecido por el Ministerio del Trabajo, con la finalidad de calificar la relevancia e importancia del puesto en los procesos organizacionales realizando una medición del valor agregado tendiente a la consecución de objetivos, fines y en cumplimiento del portafolio de productos y servicios.

Es responsabilidad de la Unidad de Administración de Talento Humano en aplicación de la metodología prevista, en base a la descripción y perfil de exigencias del puesto, valorarlo para ordenarlo y agruparlo en niveles estructurales y grupos ocupacionales de las escalas remunerativas.

En este ciclo sistemático, la clasificación de puestos, permite ubicarlos en los grupos ocupacionales, en los grados de las escalas remunerativas expedidas por el Ministerio del Trabajo. El manual de descripción, valoración y clasificación de puestos reviste mayor especificidad que el estatuto, puesto que en su contenido se singulariza la naturaleza y actividades de cada puesto dentro de una Institución Pública.

Consecuentemente la eficiencia y eficacia de la administración pública en su gestión, penden directamente de la existencia objetiva y sistemática de instrumentos técnicos como el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos y el Manual de Análisis, Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos Institucionales, en cuyos contenidos se precisan con transcendencia esencial el establecimiento de la misión, visión, objetivos institucionales, una objetiva y técnica distribución competencial administrativa, que permita flexibilidad, celeridad y calidad en el día a día de actividad estatal.

Es importante para el administrador público evaluar su gestión, para lo cual debe tener plena conciencia que la evaluación no implica únicamente en desempeño de las unidades administrativas o procesos organizacionales, sino principalmente la actividad que día a día realizan los servidores públicos en donde resalta la necesidad de una eficiente distribución competencial administrativa, mediante la determinación de una misión a los procesos organizacionales y de roles, atribuciones, responsabilidades de forma específica, técnica y objetiva a los puestos institucionales en cuyos contenidos debe guardar armonía con la funcionalidad de la estructura orgánica y el sistema integrado de desarrollo del talento humano.

En el desarrollo técnico del manual de análisis, descripción, valoración y clasificación de puestos institucionales es importante concluir que la Institución se sujeta al cumplimiento de una misión (razón de ser de su existencia institucional) que de forma general está contenida en una ley vinculada a un principio de legalidad, por lo que la descripción, valoración son procesos que se realizan a los puestos institucionales en su real dimensión e incidencia respecto al cumplimiento de los objetivos estratégicos que legitimen la existencia institucional, en este procedimiento debe considerarse una caracterización de los puestos, más no de los servidores públicos que ocupen los mismos, de tal forma que es el servidor público quien se adapta al puesto y no el puesto que se adapte al servidor.

Es relevante señalar que tanto para la formulación de los estatutos de gestión organizacional por procesos y del manual de análisis, descripción y clasificación de puestos institucionales, las normas a revisarse son la resolución No. SENRES-PROC-2006-0000046”, publicada en el Registro Oficial No. 251 de 17 de Abril de 2006 y resolución SENRES-RH-2005-000042 publicada en el Registro Oficial No. 103 de 14 de septiembre de 2005, cuya última reforma data del mes de agosto de 2016; respectivamente, por lo cual se advierte que son normativas expedidas por la ex Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones (SENRES), cuando la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) está vigente desde el 6 de octubre de 2010, por lo cual es pertinente resaltar la necesidad de normas actualizadas a la Ley vigente en el sector público en lo atinente al talento humano.

Es de precisar en este punto, en un contexto del derecho a la seguridad jurídica prescrito en el Art. 82 de la Constitución, la importancia de contar con normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, atendiendo a los efectos de la evaluación del desempeño en los derechos subjetivos de los servidores públicos.

La actividad de control que ejerce el Ministerio del Trabajo respecto del cumplimiento efectivo de las normas técnicas vigentes, refleja su gran responsabilidad constitucional, jurídica y social en la expedición de las mismas en materia de recursos humanos de una forma actualizada, técnica, sistemática que propendan al objetivo de la LOSEP que es el desarrollo, profesional, técnico y personal de los servidores públicos

para un permanente mejoramiento de la eficiencia, calidad y productividad del Estado y sus instituciones.

Una vez revisada la teoría general de la función pública en la organización del talento humano, sus características, la relevancia e importancia que en la gestión pública tienen instrumentos técnico - jurídicos como el Estatuto de gestión organizacional por procesos, el Manual de descripción, valoración y clasificación de puestos institucionales, identificando sus características naturaleza, ventajas en un contexto de evaluación del desempeño, es necesario en el siguiente capítulo el estudio de los servidores, su clasificación, la importancia en la carrera administrativa de un proceso objetivo de evaluación en donde se identifiquen sus componentes tendientes a ser una herramienta de gestión en la Administración Pública.

Capítulo segundo

2. Los Servidores públicos en el procedimiento de evaluación del desempeño.-

2.1. Nociones Conceptuales.-

2.1.1. Servidor Público.-

Servidor público es una persona natural que presta sus servicios con un propósito de utilidad social, es decir aquellas actividades que realiza benefician a la sociedad en un interés general por el orden social y la productividad de las instituciones que integran el sector público, actividades cumplidas personalmente en una jornada ordinaria o especial de trabajo a cambio de remuneración.

El talento humano es lo más valioso que posee cualquier institución pública, por lo que debe ser tratado y conducido de tal forma que se consiga su más elevado rendimiento, en cuyo propósito resulta esencial que las instituciones que integran la Administración Pública cuenten básicamente con un Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos que delimite la estructura orgánica; y, un Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos Institucionales que permita el establecimiento de una estructura posicional enfocada en el cumplimiento de fines, objetivos y la misión institucional, estableciendo con claridad las atribuciones y responsabilidades por cada puesto institucional y su relación y aporte en la misión de la organización pública.

Es necesario alcanzar un equilibrio técnico entre la rigidez gerencial o la excesiva flexibilidad de la estructura,⁵⁴ que precautele criterios de imparcialidad, objetividad en la gestión de lo público, para evitar una disminución de la eficacia, eficiencia en los resultados institucionales, o en el otro caso resquebrajar los niveles mínimos de imparcialidad.

Los servidores públicos constituyen una parte esencial en las actividades de la Administración Pública, de ahí la importancia de su formación necesaria, en un escenario que permita aptitudes y actitudes tendientes a una prestación de servicio de calidad, oportunidad y eficiencia al usuario externo y sus necesidades que justifican la razón de existir a determinada institucionalidad.

⁵⁴ Idalberto Chiavenato, *Gestión del Talento Humano* (McGRAW- HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. México, 2009), 245.

Al referirse a la importancia de un servidor público el Dr. Nicolás Granja Galindo refiere, que “la Administración Pública dentro del Estado, o bien, otras administraciones públicas relacionadas con diferentes entidades jurídicas, todas ellas necesitan para cumplir sus fines, de entes humanos que tengan voluntad, inteligencia y capacidad física para el efecto”.⁵⁵

Los dignatarios, funcionarios y servidores en el ejercicio de las prerrogativas públicas, únicamente pueden realizar aquellas competencias, atribuciones que son permitidas o dispuestas por la Constitución y la ley. Se precisa resaltar la importancia en el derecho público de la formación, preparación y experiencia de aquellas personas que pretendan ocupar puestos estratégicos, y por ende ejercer las atribuciones así como asumir las responsabilidades propias del mismo, vislumbrando de una parte una administración eficaz y eficiente, mientras que de otra decisiones administrativas que tutelen derechos de los ciudadanos y no los obstruyan o desvanezcan en la arbitrariedad.

La esencia de la Administración Pública son sus servidores, de cuyas actividades diarias pende un racional equilibrio entre una eficiente intervención estatal y el respeto al emprendimiento e iniciativa privada en la prestación de bienes y servicios a los ciudadanos, por lo cual resultan determinantes las personas que ocupen los puestos estratégicos, tengan claras las líneas de acción en función de una planificación; y, expidan la normativa necesaria que establezca de forma técnica una distribución de roles, atribuciones, responsabilidades a sus subordinados dentro de una línea vertical de jerarquía administrativa.

El profesor Ramón Martín Mateo en su curso de Derecho Administrativo, al referirse al concepto de funcionario público precisa un concepto genérico amplio, cual es el de aquel personal al servicio del Estado, evocando una clasificación en: 1) políticos; 2) ocasionales con relación administrativa contractual; 3) laborales de personas que mantienen una relación laboral; 4) funcionarios.⁵⁶

Esta clasificación diferencia la modalidad de vinculación de las personas con la administración pública, que en nuestra realidad se asimilan y pueden ser un nombramiento de elección popular (dignatario), de libre nombramiento remoción

⁵⁵ Nicolás Granja Galindo, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, (Quito: Editorial Jurídica del Ecuador, 2006), 129.

⁵⁶ Ramón Martín Mateo, *Curso de Derecho Administrativo* (España: Editorial Trivium S.A., 2001), 280.

(funcionarios de nivel jerárquico), nombramiento permanente (servidores de carrera), nombramiento provisional y contratos ocasionales (servidores temporales).

Por disposición constitucional el Art. 229 prescribe que: “*Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.*”⁵⁷ Personalmente considero que si bien bajo la categorización general de servidores públicos, pueden incluirse dignatarios, por una parte sus actividades propias en el ejercicio de sus cargos los diferencian, de otro lado la forma como ingresen al sector público particulariza su estatus, nivel de representatividad, responsabilidad y actuación en el ejercicio del poder.

En esta línea de análisis considerando lo dicho por Enrique Sayagués Laso al abordar en su Tratado de Derecho Administrativo, a los funcionarios públicos refiere a que las personas jurídicas públicas actúan mediante voluntades humanas que se ponen a su servicio. Y distingue que en algunos casos el querer de determinadas personas es la expresión de la voluntad de la persona pública, mientras que en otros casos las personas físicas se limitan a realizar actividades materiales o técnicas, de lo cual las primeras son titulares de los órganos públicos, mientras que los segundos no tienen tal calidad.⁵⁸

Los servidores públicos, son todas aquellas personas que en el ejercicio de un cargo, función o dignidad, prestan sus servicios en los órganos e instituciones del sector público, en observancia y cumplimiento de los requisitos para el ingreso e incluso el desempeño de un cargo del sector público.⁵⁹ Por lo cual las personas deben cumplir con aquellos requerimientos de preparación académica, las competencias exigibles para cada puesto.

Consecuentemente, los servidores públicos, en función de la distribución y asignación de la competencia administrativa, dependiendo de la ubicación de los puestos institucionales en la estructura orgánica, están sujetos a un régimen de responsabilidades

⁵⁷ *Constitución de la República de Ecuador*, [2008], tít. IV, “Participación y Organización del Poder”, Cap. Séptimo “Administración Pública”, Art. 229. ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.):52

⁵⁸ MICHOU, ob cit, t.I p.144, N°64 bis; JELLINEK, ob cit, p.457; ZANOBINI t.I, p.124; ALESSI, t.I, p.81; D’ALESSIO, tI p.266, N° 134; RANELLETI, *Istituzioni*, t II, p17; ROMANO, Corso, p 101. En Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo* (Montevideo: Clásicos Jurídicos Uruguayos, 2002), 247.

⁵⁹ Ecuador, *Ley Orgánica del Servicio Público*, en Registro Oficial Suplemento No. 294 (Quito, 06 de octubre de 2010), Art. 5, 10.

administrativas, civiles, penales por sus actos y omisiones en el ejercicio de sus funciones⁶⁰, al exteriorizar sus voluntades en el ejercicio propio de las atribuciones del puesto, configurarán la decisión administrativa del órgano tendiente al cumplimiento de los fines propios de la organización pública.

El servidor público, se encuentra inmerso en el cumplimiento de un conjunto de deberes propios de su rol social, y en el ejercicio del cargo tendrá presente la lealtad institucional, rectitud y buena fe conforme el Art. 22 literal h) de la LOSEP,⁶¹ en donde sus comportamientos y actos responden a los objetivos propios de la institución, en su conducta propenderá a una administración de los recursos públicos con eficiencia, economía, eficacia, por tanto rendirá cuentas de su gestión y se someterá a evaluaciones periódicas durante el ejercicio de sus funciones.

Es importante señalar que si bien en la LOSEP se prevé en el Art. 23 como uno de los primeros derechos de todo servidor público “*gozar de estabilidad en su puesto*” de forma concordante se prescribe en el Art. 47 entre los casos de cesación definitiva la revocatoria del mandato, el ingreso al sector público sin ganar el concurso de méritos y oposición, el acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización o al retiro por jubilación; y, el tan revisado literal “*k*” que dispone “*Por compra de renunciaciones con indemnización*”; presupuestos que difieren de lo que antes prescribía el Art. 49 la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSSCA).

Para el análisis de la evaluación del desempeño de los servidores públicos es importante la estabilidad de los mismos en el ejercicio del puesto institucional, sin embargo este derecho se relaciona directamente con los resultados que se alcancen en un lapso de gestión, los niveles de capacitación, motivación y formación que dentro de la carrera administrativa demuestre el servidor para beneficio de la ciudadanía. Sin embargo con la promulgación del Decreto Ejecutivo No. 813 se ha producido una notoria rotación del personal en el sector público.

El cumplimiento de los deberes por parte de los servidores públicos, será objeto de control y vigilancia por parte del Ministerio del Trabajo y las Unidades de

⁶⁰ Constitución de la República de Ecuador, [2008], Tít. IV, “Participación y Organización del Poder”, Cap. Séptimo “Administración Pública”, Art. 233. ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.):52

⁶¹ Ecuador, “Ley Orgánica del Servicio Público” en el Registro Oficial No. 294 (Quito 6 de Octubre de 2010, Art. 22 literal h).

Administración del Talento Humano o quien hiciere sus veces en cada una de las instituciones públicas, de tal forma que la evaluación del desempeño es un proceso permanente que se realizará una vez al año, conforme el requerimiento del plan operativo institucional, la estructura institucional, posicional y las disposiciones de la máxima autoridad o el jefe inmediato.⁶²

Consecuentemente, en un procedimiento administrativo de evaluación del desempeño, los servidores públicos se encuentran en el cumplimiento directo de sus deberes establecidos en los literales a); b); e); f); h); j) del artículo 22 de la Ley Orgánica del Servicio Público.⁶³ En este procedimiento de evaluación se precisa que el servidor conozca con claridad sus atribuciones, responsabilidades en el puesto que ocupa, la vinculación de éstas y su nivel de aporte en el cumplimiento de la misión y visión institucional, es indispensable que el empleado tenga plena conciencia de los indicadores sean cuantitativos o cualitativos de gestión y de sus variables de medición en la consecución de los productos o servicios institucionales.

En el punto de vista de la profesora Clara Orízaga, señala que los elementos importantes a considerarse en un procedimiento de evaluación de desempeño, se desprenden de un análisis del puesto de trabajo, cualquier otro asunto no relacionado carecería de validez; procedimiento que debe ser objetivo y por lo tanto sus resultados

⁶² Ecuador, Presidencia de la República, “Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público” [2011], art. 23 y 218 - Decreto Ejecutivo No. 710 en el Registro Oficial No. 418 de 1 de abril de 2011.

⁶³ Ecuador, *Ley Orgánica del Servicio Público*, en el Registro Oficial No. 294 (Quito 6 de Octubre de 2010), Art. 22.- Deberes de las o los servidores públicos.- Son deberes de las y los servidores públicos: a) Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la Ley; b) Cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia, calidez, solidaridad y en función del bien colectivo, con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades; c) Cumplir de manera obligatoria con su jornada de trabajo legalmente establecida, de conformidad con las disposiciones de esta Ley; d) Cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos. El servidor público podrá negarse, por escrito, a acatar las órdenes superiores que sean contrarias a la Constitución de la República y la Ley; e) Velar por la economía y recursos del Estado y por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes en general confiados a su guarda, administración o utilización de conformidad con la ley y las normas secundarias; f) Cumplir en forma permanente, en el ejercicio de sus funciones, con atención debida al público y asistirlo con la información oportuna y pertinente, garantizando el derecho de la población a servicios públicos de óptima calidad; g) Elevar a conocimiento de su inmediato superior los hechos que puedan causar daño a la administración; h) Ejercer sus funciones con lealtad institucional, rectitud y buena fe. Sus actos deberán ajustarse a los objetivos propios de la institución en la que se desempeñe y administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas de su gestión; i) Cumplir con los requerimientos en materia de desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones implementados por el ordenamiento jurídico vigente; j) Someterse a evaluaciones periódicas durante el ejercicio de sus funciones; y, Custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión tenga bajo su responsabilidad e impedir o evitar su uso indebido, sustracción, ocultamiento o inutilización.

puedan ser medidos por otras personas si así se necesita (*comprobar resultados*); eliminar la subjetividad (*prejuicios personales, indulgencias etc.*).⁶⁴

Existe una estrecha relación entre la descripción de los puestos institucionales y un procedimiento de evaluación del desempeño, instrumentos técnicos que responden los subsistemas de descripción, valoración y clasificación de puestos; y al de evaluación respectivamente, como resultado del enfoque sistemático e integral del sistema de gestión del talento humano, en donde los parámetros de evaluación responden a las metas fijadas, en relación con las atribuciones asignadas a los puestos.

2.1.2. Evaluación del Desempeño.-

Los servidores públicos se hallan sujetos a un procedimiento administrativo de evaluación del desempeño, entender su finalidad, funcionalidad como elementos que permitan una aproximación entre la realidad y la teoría en nuestra sociedad, es uno de los propósitos de este punto, mantener la objetividad, calidad e imparcialidad en la evaluación, permiten un crecimiento profesional del servidor y mejorar en términos de eficacia en los resultados de las instituciones públicas.

La evaluación del desempeño es una valoración sistemática, de la actuación de cada persona en función de las actividades que desempeña, las metas y resultados que debe alcanzar, las competencias que ejerce y su potencial de desarrollo. (...) En realidad, es un proceso dinámico que incluye al evaluado, a su gerente y las relaciones entre ellos y que, en la actualidad, es una técnica de dirección imprescindible para la actividad administrativa.⁶⁵

En nuestro país, la evaluación consiste en un procedimiento continuo de la gestión del talento humano, que se sustenta en la programación institucional y en los resultados alcanzados conforme los parámetros que el Ministerio del Trabajo⁶⁶ emita para el efecto. La finalidad de este procedimiento es medir y estimular la gestión de la entidad, procesos internos, y servidores mediante la fijación de objetivos, metas e indicadores cuantitativos

⁶⁴ Clara Orízaga, “La evaluación del desempeño: herramienta de apoyo para mejorar los resultados en la organización, Jesús Lau compilador, *Evaluación del Desempeño de Personal Bibliotecario* (Argentina: Alagrama Ediciones S.R.L. 2010), 76.

⁶⁵ Idalberto Chiavenato, *Gestión del Talento Humano* (McGRAW- HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. México, 2009), 245.

⁶⁶ Ecuador, Presidencia de la República, “Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público” [2011], Art. 215, 216 - Decreto Ejecutivo No. 710 en el Registro Oficial No. 418 de 1 de abril de 2011.

y cualitativos promoviendo una cultura organizacional gerencial, que motive una mejora en la calidad de los servicios y en la vida de los ciudadanos.

En palabras del profesor H.J. Harrington (1997) citado por el catedrático Humberto Gutiérrez Pulido, respecto de la evaluación del desempeño, afirma que: “medir es comprender, comprender es obtener conocimiento, tener conocimiento es tener poder. Desde el principio de su existencia, la peculiaridad que diferencia a los seres humanos de los otros seres vivos es su capacidad de observar, medir, analizar, y utilizar la información para generar el cambio.”⁶⁷

La profesora Clara Orízaga, respecto de la evaluación del desempeño señala que es un proceso sistemático que ayuda a saber si los objetivos que se han planeado se están efectuando conforme a lo esperado, implica un proceso que generalmente está a cargo del área, de Recursos Humanos y es en esta área donde generalmente, crean el instrumento con el que han de evaluar considerando el puesto o cargo, aunando los objetivos y metas planeadas; en otras, esta evaluación se convierte en una tarea del jefe inmediato o supervisor del empelado.⁶⁸

De su parte, el catedrático Ramón Parada, lo entiende como el procedimiento mediante el cual se mide y se valora la conducta profesional, el rendimiento o el logro de resultados.⁶⁹

En este punto convergen la posición doctrinaria con la disposición reglamentaria de la LOSEP contenida en el Art. 221, en virtud de que el procedimiento de evaluación lo efectuará el jefe inmediato, debiendo ser supervisada y aprobada por el inmediato superior, cuidándose de su debida notificación al servidor público, en este orden de ideas se enfatiza en el rol asesor de las Unidades de Administración del Talento Humano a los servidores de la institución, respecto de la correcta aplicación de la LOSEP, su Reglamento General y las normas técnicas expedidas por el Ministerio de Trabajo.⁷⁰

La evaluación del desempeño es un procedimiento al cual se encuentran sujetos todos los servidores públicos que prestan sus servicios en las instituciones determinadas

⁶⁷ Humberto Gutiérrez Pulido, *Calidad Total y Productividad* (México, McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. 2010), 24.

⁶⁸ Clara Orízaga, “La evaluación del desempeño: herramienta de apoyo para mejorar los resultados en la Organización”, Jesús Lau compilador, *Evaluación del Desempeño de Personal Bibliotecario* (Argentina: Alagrama Ediciones S.R.L. 2010), 71, 74.

⁶⁹ Ramón Parada, *Derecho Administrativo, Organización y empleo público* (Madrid: EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES S.A. MARCIAL PONS), 411.

⁷⁰ LOSEP, Art, 52 literal k.

en el ámbito de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), con las premisas legales de subsidiariedad de la LOSEP en relación a los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y el personal de la carrera judicial,⁷¹ atendiendo las especificidades propias de la naturaleza de las actividades y los regímenes particulares el Ministerio de Trabajo, supervisará y controlará los regímenes especiales de la administración del personal de la Función Legislativa, Magisterio, Servicio Exterior y los miembros activos de la Comisión de Tránsito del Ecuador.

Este procedimiento evaluatorio no debería entenderse, desde la perspectiva del empleado, como un momento de rendir examen, sino como una oportunidad de expresarse y mejorar. Las empresas que logran mejorar en todos los aspectos, desde el clima laboral hasta los índices que miden la rotación y calidad de la vida del personal, optimizan el logro de los objetivos organizacionales.⁷² La evaluación se presenta como un procedimiento tendiente a promover una medición de los procesos internos y el rendimiento de los servidores en relación al establecimiento o fijación de objetivos, metas e indicadores en la organización pública, actividades en las cuales el papel departamental de las Unidades de Administración del Talento Humano es determinante, mediante acciones que generen un escenario de participación e interacción entre autoridades y servidores, para coordinar, acciones y productos como respuesta a las necesidades ciudadanas.

Las catedráticas Martha Pinzón Schneider y Margarita Rosa Jane Uricoechea enseñan que: “el talento humano está por encima de todos los recursos con que cuenta una organización, y bien puede decidir el éxito o fracaso de ésta. La organización sólo puede actuar con total eficiencia, cuando tiene el personal necesario para convertir los insumos en productos de alta calidad. La empresa que cuente con el personal idóneo en el lugar apropiado y en el momento oportuno, será una organización óptima.”⁷³

La profesora Martha Alles indica que “El rol del área de Recursos Humanos en los procesos de evaluación del desempeño y administración de carreras implica ser un asesor, diseñar la herramienta, ayuda a su cumplimiento, vela por la objetividad del

⁷¹ Ibid., Art. 3.

⁷² Martha Alicia Alles, *Desempeño por Competencias* (Buenos Aires – México – Santiago – Montevideo: Ediciones Granica S.A., 2011), 56.

⁷³ Martha Pinzón Schneider, Margarita Rosa Jane Uricoechea, *Desarrollo del Talento Humano Colección Pymes 7* (Colombia: Cargraphics S.A. 2001),

sistema, administra la herramienta, los verdaderos evaluadores y diseñadores de la carrera son el jefe y el jefe del jefe.”⁷⁴

Haciendo un símil con la empresa privada, la importancia del personal para la organización pública es relevante, por tanto cabe resaltar la responsabilidad en el proceso de las Unidades de Administración del Talento Humano institucionales, que en las variables de medición prescribirán de forma integral los objetivos y metas organizacionales, la percepción de los ciudadanos respecto de los productos y servicios que reciben, el análisis de productividad de los procesos organizacionales, que en el desempeño de las actividades de los servidores permiten la generación de los insumos necesarios para alcanzar la calidad en los productos y servicios.

La retroalimentación al Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano, como resultado de una evaluación del desempeño con parámetros técnicos, objetivos, participativos, en base a las políticas, instrumentos y metodologías expedidas por el Ministerio de Trabajo, en lo atinente a la administración del talento humano y remuneraciones, servirá para cubrir y resolver las debilidades identificadas en el procedimiento evaluatorio, propendiendo un fortalecimiento en el perfil profesional del servidor y una mayor probabilidad en relación a la consecución de los objetivos que justifican la existencia de la institución.

Idalberto Chiavenato, en relación con determinadas razones que justifican la aplicación de un procedimiento objetivo de evaluación del desempeño en una organización, señala:

“1. Recompensas. La evaluación del desempeño ofrece un juicio sistemático que permite argumentar aumentos de salario, promociones, transferencias, y muchas veces, despidos de trabajadores. Es la evaluación por méritos. 2. Realimentación la evaluación proporciona información de la percepción que tienen las personas con los que interactúa el colaborador, tanto de su desempeño como de sus actitudes y competencias. 3. Desarrollo. La evaluación permite que cada colaborador sepa exactamente cuáles son sus puntos fuertes (aquello que podrá aplicar con más intensidad en el trabajo) y los débiles (aquello que debe mejorar por medio del entrenamiento o el desarrollo personal). 4. Relaciones La evaluación permite a cada colaborador mejorar sus relaciones con las personas que le rodean (gerentes, pares, subordinados) porque sabe qué también evalúan su desempeño. [...]”⁷⁵

⁷⁴ Martha Alles, *Desempeño por Competencias, Evaluación de 360°* (Buenos Aires: Ediciones Granica S.A., 2011), 65.

⁷⁵ Idalberto Chiavenato, *Gestión del Talento Humano* (McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. México, 2009), 246, 247.

El procedimiento de evaluación del desempeño, proporciona información relevante que identifica las debilidades o vulnerabilidades de la administración que dificultan la consecución de las metas institucionales, a partir de un análisis técnico de sus resultados permite políticas salariales que incentiven la eficiencia y crecimiento profesional de sus servidores, los resultados de la gestión son los parámetros para orientar a la calidad en la gestión pública.

Martha Pinzón Schneider y Margarita Rosa Jane Uricoechea, describen al desempeño como una revisión periódica y sistemática de la actuación de los empleados con el fin de establecer planes de mejoramiento y nuevos retos, que permitan aprovechar, en forma óptima, los recursos humanos de la organización.⁷⁶ La evaluación del desempeño persigue como resultado un incremento de la productividad; efectividad en los procesos de planeación y coordinación; optimización de la gestión humana; motivación y compromiso mejorando la comunicación con la cual se permita tomar decisiones con objetividad y diseñar programas de capacitación eficientes.

Ante las debilidades o vulnerabilidades en la gestión pública, identificadas en la evaluación del desempeño, la retroalimentación a los servidores evaluados con el análisis de sus resultados, permite aproximarnos a soluciones concretas que intensifiquen las fortalezas y optimicen las actividades individuales y grupales que en un trabajo en equipo permitan servicios eficaces, identificando con claridad la contribución profesional del empleado público con la misión institucional de la organización, permite evitar ciertas duplicidades de funciones incrementando los niveles de planificación, coordinación y resultados.

El profesor Idalberto Chiavenato, advierte en el análisis de la gestión del talento humano como elementos débiles de la evaluación del desempeño que las personas implicadas en el procedimiento la perciban como una situación de recompensa o sanción el desempeño anterior; que el mismo se convierta en una actividad más de llenar formularios que en una evaluación crítica y objetiva del desempeño; que los comentarios desfavorables del evaluador provoquen una reacción negativa del evaluado y su

⁷⁶ Martha Pinzón Schneider, Margarita Rosa Jane Uricoechea, *Desarrollo del Talento Humano Colección Pymes 7* (Colombia: Cargraphics S.A. 2001) 95, 96.

resistencia a aceptarlos, en donde sus resultados sean en base de factores de evaluación que no llevan a nada y que no agregan valor para nadie.⁷⁷

El sistema de medición del desempeño debe proporcionar una orientación clara en las diferentes áreas e individuos en todos los niveles de la estructura, de tal forma que conozcan si su desempeño es satisfactorio y qué aspectos son necesario mejorar.⁷⁸ La retroalimentación es una de las finalidades básicas de la evaluación, puesto que dentro de un escenario participativo se delinearán las metas institucionales, los indicadores de gestión para obtener aquellos resultados esperados en un tiempo determinado, es importante que los resultados satisfactorios o no, sean impartidos en un diálogo cordial y constructivo tanto el evaluador y evaluado por medio del cual se intercambien ideas que incentiven el crecimiento profesional, y la mejora en la productividad de las instituciones.

2.2. Clases de Servidores Públicos.-

En un estudio de la clasificación de los servidores públicos, es importante resaltar que en las Normas de Control Interno para las Entidades, organismos del sector público y personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, dictadas por la Contraloría General del Estado, en el No. 407-02 disponen a las Unidades de Administración del Talento Humano, la formulación y revisión periódica de la clasificación de puestos determinando los requisitos para su desempeño y los niveles de remuneración.⁷⁹

Los servidores suelen clasificarse en consideración de los puestos institucionales que ocupen en las organizaciones públicas, de tal forma que es importante atender a la clasificación de puestos que se haya formulado y actualizado en determinada dependencia pública, así como también revisar el tipo de nombramiento o acto jurídico que le otorgue capacidad para el ejercicio de un cargo público.

La forma de vinculación de una persona a un cargo público es mediante los nombramientos que pueden ser permanentes, provisionales, de libre nombramiento y remoción, de período fijo, sea mediante contratos de servicios ocasionales cuya naturaleza no representa estabilidad laboral, sin embargo genera relación de dependencia

⁷⁷ *Ibíd.*, 249.

⁷⁸ Humberto Gutiérrez Pulido, *Calidad Total y Productividad* (México, McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. 2010), 26.

⁷⁹ Ecuador, Contraloría General del Estado (CGE) “Acuerdo de la Contraloría General del Estado 039”, en el Registro Oficial Suplemento No. 87 de 14 de Diciembre de 2009.

con la institución pública; sea mediante contratos civiles de servicios o contratos técnicos especializados los cuales no generan relación de dependencia,⁸⁰ actos jurídicos que deben ser otorgados o suscritos en el cumplimiento de todos los requisitos contemplados en la Ley, existiendo ya una primera distinción de servidores públicos, aquellos a los cuales se les otorgó nombramiento y los que celebraron contratos con la entidad pública.

La doctrinaria Irina Sharkansky señala que cualquier evaluación de los procedimientos de personal que utilicen las dependencias administrativas se verá complicada por las diferencias entre los empleados de carrera y los designados políticamente.⁸¹ En la clasificación de los servidores públicos, se incluyen a personas que se encuentran en los niveles más elevados en la estructura jerárquica sean de libre nombramiento y remoción o de período fijo; sin embargo los dignatarios de elección popular son políticos que están asociados abiertamente con partidos políticos y están involucrados en campañas electorales; en tanto que los empleados de carrera no lo están.

2.2.1. Servidores de nivel jerárquico superior.-

Son servidores de nivel jerárquico aquellas personas que ocupan puestos institucionales comprendidos en el artículo 83 de la Ley Orgánica del Servicio Público y aquellos regímenes especiales previstos. La descripción y valoración de los puestos de nivel jerárquico considera factores de conocimiento, experiencia y habilidades, solución de problemas y niveles de responsabilidad, en las instituciones de la administración pública central e institucional de la función ejecutiva.⁸²

El profesor ecuatoriano Nicolás Granja Galindo, distingue entre conceptos de gobernante, autoridad, funcionario en su relación jurídica con la Administración Pública y señala:

“1. El gobernante: es aquel máximo funcionario del Estado que, ejerciendo su carácter eminentemente político constituyen una parte de la soberanía, como es el caso del Presidente de la República. 2. La autoridad: es aquella persona cuya esencia radica en el ejercicio de la potestad de mando, como sucede en los casos de un intendente, de un gobernador, de un alcalde. 3. El funcionario: si por función pública entendemos el ejercicio que una persona hace de cierta actividad jurídica del Estado, entonces diremos que

⁸⁰ LOSEP Art. 17, 58. REGLAMENTO GENERAL DE LA LOSEP Art. 143, 148.

⁸¹ Ira Sharkansky, *Administración Pública* (Nueva York: Markham Publishing Company y en español Editores asociados, 1972), 90.

⁸² Ecuador, Ministerio de Relaciones Laborales “Norma Técnica de Valoración de Puestos por puntos del Nivel Jerárquico Superior de la Administración Pública Central e Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva”, en el Registro Oficial Suplemento No. 69 de 29 de Agosto de 2013.

funcionario es aquella persona que revestida regularmente de una función, ejerce dentro de su campo de competencias que le señalan las leyes. [...]”⁸³

Los servidores públicos de nivel jerárquico superior en la estructura orgánica de una institución, pueden ser funcionarios de libre nombramiento y remoción designados por las respectivas autoridades nominadoras para el ejercicio de las atribuciones y responsabilidades prescritas en la Constitución y la Ley, de entre los puestos señalados en el literal a) y el h) del artículo 83 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

Con lo cual son servidores de nivel jerárquico superior, de libre nombramiento y remoción son aquellos designados por autoridad nominadora competente para ejercer los cargos públicos de ministros, viceministros y subsecretarios de Estado; las o los secretarios y subsecretarios comprendidos en el nivel jerárquico superior; las o los puestos de coordinadores y subcoordinadores nacionales; las o los directores y gerentes, subdirectores y subgerentes en todas sus categorías y niveles; las o los presidentes y vicepresidentes ejecutivos; las o los secretarios generales y prosecretarios; las o los intendentes de control; las o los asesores; las o los procuradores síndicos; las o los gobernadores; las o los intendentes, subintendentes, comisarios de policía y comisarios de la mujer y la familia; las o los jefes y tenientes políticos; las o los coordinadores generales e institucionales; y, las o los directivos de las instituciones educativas públicas del Sistema Nacional de Educación.⁸⁴

La designación de servidores públicos de nivel jerárquico superior de libre nombramiento o remoción, se realizará mediante la expedición de un decreto, acuerdo, resolución que se fundamentará en el cumplimiento de los requisitos legales, la preparación, experiencia suficiente y necesarias en el designado para el ejercicio del cargo, fundadas en el ejercicio pleno de las competencias por parte de la autoridad nominadora correspondiente, éstas designaciones responden a un nivel de confianza de la autoridad por lo que una eventual remoción se produce libremente y la misma no implica sanción.

Es importante citar el contenido del considerando Séptimo de la Resolución No. 269-09 dictada en la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de

⁸³ Nicolás Granja Galindo, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, (Quito: Editorial Jurídica del Ecuador, 2006), 129, 130, 131.

⁸⁴ LOSEP, Art. 83.

Justicia (24-08-2009) que detalla: *“La estabilidad es el principio general que ampara al servidor público, sin perjuicio, claro está de ser removido de su cargo, no por voluntad unilateral de la administración, sino sólo con fundamento y razones determinadas por la ley, situación que debe justificarse a través del respectivo sumario administrativo, cuando se trata de funcionarios de carrera, o audiencia cuando no se tiene dicha calidad. Si esto no se cumplió porque el Secretario Ejecutivo del CONSEP consideró que el cargo que ejercía el actor como Jefe Zonal estaba dentro del ámbito preestablecido en el artículo 90 literal b) de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que es de estricto derecho público, donde no caben interpretaciones extensivas ni analógicas, sino que debe someterse restrictivamente a su texto”*

El análisis se retrotrae al Art. 83 de la LOSEP que determina aquellos puestos que se encuentran excluidos de la carrera administrativa, y en relación con el Art. 85 del mismo texto legal, únicamente los puestos indicados en los literales a) y h), son de libre nombramiento y remoción por tanto se resalta una aplicación literal de la norma y no caben interpretaciones extensivas a su contenido.

El profesor Antonio Núñez, reflexiona que el ámbito político y administrativo en el seno de la Administración, es un tema recurrente; la cuestión última a resolver es analizar cuáles son los mecanismos de control idóneos que puede utilizar el poder político para asegurar la fidelidad política del primer nivel jerárquico de la Administración, sin comprometer la competencia profesional y técnica⁸⁵. La relación entre el ámbito político y administrativo requiere de acciones que permitan conciliar fines y metas políticas con un proceso o camino técnico para alcanzarlas en el cual los dignatarios y los funcionarios de libre nombramiento y remoción cuidarán de no sobrepasarse en cada uno de sus roles, los primeros en la representatividad que les permite delinear objetivos políticos y los segundos en el ejercicio de funciones administrativas que les permite aplicar y ejecutar las políticas.

Por otra parte, las o los dignatarios elegidos por votación popular que responden a un ejercicio pleno de los derechos de participación política para un período fijo de ejercicio de funciones conforme lo establece la Constitución y la ley, como por ejemplo los Asambleístas.

⁸⁵ Antonio Núñez Martín, *El nuevo directivo público*. Claves de liderazgo para la gestión pública (España: Ediciones Universidad de Navarra S.A. 2012), 59.

Siguiendo el análisis propuesto por Gascón y Marín, citado en la obra del profesor Nicolás Granja Galindo, sugiere la siguiente clasificación de los servidores públicos:

a) Por su concepción técnica: funcionarios representativos y funcionarios profesionales, según en su función predomine uno de tales aspectos. b) Por la duración de sus funciones: políticos y no políticos, de acuerdo con su gestión frente al Gobierno del Estado. c) Por la forma de designación: electivos o por nombramiento de autoridad competente. d) Por la esfera de actuación: funcionario de la Administración central, municipal, regional, provincial, internacional, etc.⁸⁶

En atención a lo citado por el autor, considero que los servidores públicos de nivel jerárquico superior de libre nombramiento y remoción, a período fijo o dignatarios de elección popular no deben ser distinguidos como funcionarios profesionales los unos y funcionarios representativos los otros, puesto que en el ejercicio del cargo público, se requiere tanto de parámetros de representación social, cuanto de parámetros de profesionalismo técnico, en el ejercicio de las competencias propias de cada puesto, de ahí que en las esferas o niveles jerárquico superiores de la administración pública, se requiera de funcionarios con representación social y dignatarios o políticos con un enfoque técnico profesional del ejercicio de los cargos.

La consecución de los objetivos y metas institucionales, son un factor común en todos los niveles posicionales dentro de la estructura de una organización pública, por lo cual es necesario resaltar que los servidores de nivel jerárquico que se encuentran excluidos de la carrera administrativa, determinados en el artículo 83 de la Ley Orgánica del Servicio Público, no están sujetos a los procesos de evaluación de desempeño determinados en esta Ley, sin embargo al respecto aplicarán sus propias leyes en donde se contemplarán procesos de evaluación.⁸⁷

Consecuente con la importancia de la evaluación del desempeño el profesor Enrique Sayagués Laso, precisa en su análisis que en efecto cualquiera sea la forma de nombramiento, una vez que han entrado en funciones las autoridades del servicio tienen la autonomía que fijan los textos vigentes. Su capacidad de autodeterminación es independiente del origen de la designación.

⁸⁶ Gascón y Marín en Nicolás Granja Galindo, *Fundamentos de Derecho Administrativo* (Quito, Ecuador: Editorial Jurídica del Ecuador, 2006), 134,135.

⁸⁷ LOSEP, Art. 83.

Carlos Losada y Suzanne Dove señalan que para aislar las actividades de gobierno del control jerárquico directo en la forma en que lo prescribe esta gestión, es necesario formular políticas claras, sin ambigüedades, desde la esfera política para que sean ejecutadas en la esfera administrativa. Las políticas deben mantenerse bastante estables en el tiempo.⁸⁸

En la gestión de lo público, mediante el ejercicio del poder conferido democráticamente en las urnas, es importante que el dignatario o político primero formule y después disponga de forma clara las políticas públicas en las cuales va a encaminar su gestión, siendo coherente con sus propuestas presentadas de forma previa a la inscripción de su candidatura, éstas políticas formuladas deben ser transmitidas de forma integral y clara a los niveles técnicos sean jerárquico superior o de carrera administrativa en la gestión, señalándose inclusive los indicadores sobre los cuales se medirán su ejecución.

Consecuentemente, resulta necesario enfatizar que los servidores públicos inmersos en la carrera administrativa o no, en niveles o roles operativos en la estructura, se encuentran sujetos al procedimiento administrativo de evaluación del desempeño, en tanto que los funcionarios que se encuentran en niveles o roles directivos dentro del grupo de nivel jerárquico superior, deben realizar una rendición de cuentas a la ciudadanía como principal mandante del poder público.

2.2.2. Servidores de carrera administrativa.-

El profesor argentino Miguel Marienhoff al abordar en su estudio al personal de la Administración Pública, señala que responde a dos tipos a) el que ingresa a ella para hacer de tal relación un medio normal y permanente de vida; b) el que llega a ella para desempeñar un cargo determinado, pero sin una concreta y principal intención de hacer de ello su medio habitual de vida.⁸⁹

Son servidores públicos de carrera, aquellas personas que hayan sido declaradas como ganadoras de concurso público de oposición y méritos, que posterior al cumplimiento de todos los requisitos determinados por la LOSEP, se hayan posesionado

⁸⁸ Carlos Losada y Suzanne Dove, Estructura Organizativa, en Carlos Losada i Marrodán, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999), 203, 204.

⁸⁹ Miguel Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo* (Buenos Aires: ABELEDO PERROT, 1966), 66.

en los respectivos cargos públicos, superado el período de prueba, se les conferirá el respectivo nombramiento permanente y la certificación de servidor público de carrera.

La carrera administrativa en el sector público propende a un desarrollo profesional, técnico y personal de los servidores, factores que responden a todo un sistema integrado de gestión del talento humano, parametrizado por la igualdad de derechos, oportunidades en todos los niveles de la gestión, que incentiven un elemento humano de calidad con resultados que permitan mayor eficiencia, eficacia, productividad en la Administración Pública.

La carrera administrativa por tanto, persigue el ingreso de personas al sector público sobre la base de un proceso transparente de méritos y oposición, en donde los mejores profesionales sean parte de la institucionalidad, con una motivación en la promoción profesional que desarrollen sus perfiles, que demuestren las competencias más adecuadas, que permitan elevar los índices de calidad en el servicio público.

Los servidores públicos de carrera, permiten a la institución un flujo permanente de servicios profesionales en función de la estructura organizativa, sin embargo la calidad, un desarrollo progresivo de las capacidades, pende de una actividad eficiente de las Unidades de Administración de Talento Humano en un desarrollo, actualización y aplicación integral de los subsistemas que conforman el sistema integrado de desarrollo del personal.

Es importante revisar la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (Gaceta Judicial, Serie XVII, Número 5, Página 1484): *“Si por alguna circunstancia no se da cumplimiento a la disposición legal de la forma de designación del personal, esto es, que no se haya designado previo concurso de méritos y oposición, no es que, de permanente, el servidor se convierta en ocasional; sino que el nombramiento adolezca de ilegalidad; circunstancia ésta que de ninguna manera faculta a la autoridad nominadora para prescindir de los servicios del irregularmente designado. En tal evento, lo legalmente pertinente es demandar la legalidad del acto administrativo”* citada en la Resolución No. 199-2010 dictada en la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (29-06-2010)

Para García Oviedo citado por Marienhoff el funcionario tiene siempre carácter representativo, el empleado puede o no tenerlo. Además, y esto es lo más importante, el

empleado es únicamente aquel funcionario que hace del ejercicio de la función su medio habitual de vida, su carrera.⁹⁰

Los servidores con nombramiento permanente, deben ser los empleados públicos que al ascender entre los diferentes niveles y puestos institucionales de la estructura organizativa, al obtener mayores jerarquías y responsabilidades administrativas, se encuentran haciendo carrera profesional dentro de la Administración, en el goce del derecho a la estabilidad, indicando con su conducta profesional que realmente se merecen el ejercicio público.

Es importante resaltar que en la vigencia y aplicación del Decreto Ejecutivo No. 813 en concordancia con el literal k del Art. 47 de la Ley Orgánica del Servicio Público, se terminó con la carrera administrativa de muchos servidores, en donde no se configuró necesariamente una expresión genuina de voluntad del servidor, ante la acción estatal para comprar las renuncias y aplicar las respectivas indemnizaciones, sin embargo categóricamente la estabilidad no es sinónimo de permanencia vitalicia, sino un derecho que se lo ejerce principalmente dentro de la carrera administrativa con una permanente y eficiente capacitación, formación que permitan principalmente la consecución de objetivos institucionales reflejando los resultados obtenidos en una gestión de calidad en beneficio de la ciudadanía.

2.2.3. Servidores contratados.-

Los servidores públicos contratados son aquellas personas que se encuentran vinculadas con la institución de forma temporal mediante la suscripción de un contrato se servicios ocasionales, se genera relación de dependencia, sin embargo éstos servidores no gozan de estabilidad en sus cargos públicos, ni son parte de la carrera administrativa.

Los servidores públicos contratados vinculados por un contrato de servicios ocasionales, cuya naturaleza es administrativa, pueden subrogar o encargarse de un puesto de nivel jerárquico superior en la medida del cumplimiento de los requisitos y perfiles del puesto. Los servidores vinculados de esta forma contractual conforme el Art. 143 del Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Público no son sujetos de indemnización por supresión de puestos o partidas incentivos para la jubilación, planes de retiro voluntario con indemnización, compras de renuncias, compensaciones por

⁹⁰ García Oviedo, Derecho Administrativo, en Miguel Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo* (Buenos Aires: ABELEDO PERROT, 1966), 38.

renuncias voluntarias, licencias sin remuneración y comisiones de servicio con remuneración para estudios regulares de postgrado.

2.3. Componentes de la Evaluación del Desempeño.-

La profesora Martha Alles afirma en relación a una administración por objetivos que los tres pasos para evaluar el desempeño son: primero, definir el puesto y asegurarse que el supervisor y el subordinado están de acuerdo en las responsabilidades y los criterios de desempeño del puesto, segundo, evaluar el desempeño en función del puesto; y, por último, la retroalimentación: comentar el desempeño y los progresos del subordinado.⁹¹

La evaluación, en el punto de vista de Martha Alles, se divide en dos partes: análisis del rendimiento (*objetivos*) y análisis del desempeño en función de las competencias, considerando los comportamientos y su frecuencia.⁹² La evaluación del desempeño se puede enfocar en el puesto que ocupa la persona y en las competencias que aporta a la organización para contribuir con el éxito de ésta.

Atendiendo a las realidades y experiencias de las empresas privadas, respecto de la organización del personal, y la implementación de una valoración por resultados en un lapso específico, es importante que en las instituciones del Estado, se definan con claridad la planificación estratégica, planes operativos, aquellos sistemas de gestión que permitan identificar los objetivos operativos, los productos, servicios, procesos organizacionales y procedimientos que sustentarán las descripciones y perfiles de exigencias de los puestos de trabajo (*Manual de Descripción, valoración, y clasificación de puestos institucional*)⁹³

Es indudable la trascendencia y relevancia que reviste la planificación en la organización pública; por lo cual, tanto los altos funcionarios y mandos medios en la estructura jerárquica administrativa, tienen una gran responsabilidad al definir los objetivos y la forma de alcanzarlos, actividades que implican un componente esencial en la evaluación del desempeño. En lo cual, la planeación estratégica es el proceso por el cual la alta dirección determina los propósitos y objetivos globales, y la forma en que deben alcanzarse. La planeación operacional es la forma como la organización desarrolla las actividades que, día a día, hacen realidad las decisiones estratégicas.⁹⁴

⁹¹ Martha Alles, *Desempeño por Competencias, Evaluación de 360°* (Buenos Aires: Ediciones Granica S.A., 2011), 67.

⁹² *Ibíd.*, 48.

⁹³ Ecuador, ex Secretaría Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones (ex SENRES) “Resolución SENRES 38”, en el Registro Oficial No. 303 de 27 de marzo de 2008.

⁹⁴ Martha Pinzón Schneider, Margarita Rosa Jane Uricoechea, *Desarrollo del Talento Humano Colección*

La Administración Pública, para un eficiente resultado en la gestión y la prestación de servicios a la ciudadanía, requiere actuaciones operacionales en cada unidad departamental que permitan cristalizar en una realidad las decisiones estratégicas, los objetivos y metas institucionales, la evaluación busca ser un permanente y eficaz procedimiento que ascienda a los mejores profesionales en la carrera administrativa.

Dentro de una filosofía moderna de la evaluación en una administración por objetivos, existen elementos importantes como la orientación al desempeño y logro de resultados con enfoque en las metas y objetivos; establecimiento de metas mutuas entre supervisor y empleado; que permitan aclarar las expectativas conductuales y extensos sistemas de retroalimentación.⁹⁵

En el concepto de una Administración Pública por resultados u objetivos, la evaluación del desempeño en los empleados, permite obtener y comprender información en relación con su productividad, compartirlas con ellos y buscar formas de mejorar el proceso entre el ingreso de insumos y la generación de productos o servicios que solucionen las necesidades de un usuario externo.

La evaluación del desempeño, representa una gran responsabilidad de las Unidades de Administración del Talento Humano, está compuesta por fases para su correcta aplicación, que precisan la definición de indicadores de medición, una difusión y comunicación interna respecto del programa de evaluación institucional; entrenamiento de los evaluadores y la ejecución misma del proceso de evaluación.

Una vez definidos con claridad las metas y objetivos, se previene la formulación de la metodología para identificar los indicadores de gestión, que son las unidades de medida que permiten evaluar el desempeño, necesariamente contrastan los resultados obtenidos con los objetivos fijados. Martha Pinzón y Margarita Jane indican que un objetivo es un logro específico y medible, que debe ser alcanzado dentro de un tiempo determinado y con un costo establecido.⁹⁶

Los indicadores deben ser en función de la planeación estratégica, que permitan evaluar y medir el cómo y cuándo en la consecución de los productos y servicios en atención a las necesidades de los usuarios internos y externos, los indicadores al

Pymes 7 (Colombia, Cargraphics S.A. 2001) 95, 96.

⁹⁵ John W. Newstrom, *Comportamiento humano en el trabajo* (México, McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. 2007), 136.

⁹⁶ Martha Pinzón Schneider, Margarita Rosa Jane Uricoechea, *Desarrollo del Talento Humano Colección Pymes 7* (Colombia: Cargraphics S.A. 2001) 100.

seleccionarse deben permitir identificar los criterios distintos y específicos de la evaluación. El análisis del desempeño, se compone de factores que son los indicadores de gestión del puesto, conocimientos, competencias técnicas del puesto, competencias universales, trabajo en equipo iniciativa y liderazgo, evaluación del ciudadano.

Idalberto Chiavenato, enseña ciertos lineamientos que debe contener una evaluación del desempeño:

“1. La evaluación debe cubrir no sólo el desempeño actual de las actividades, sino también la consecución de metas y objetivos. El desempeño y los objetivos deben ser temas inseparables de la evaluación del desempeño. 2. La evaluación debe dar importancia al colaborador que ocupa el puesto y no en la impresión que se tiene respecto a los hábitos personales que observa en el trabajo. La evaluación se debe concentrar en un análisis objetivo del desempeño y no en una evaluación subjetiva de los hábitos personales. Empeño y desempeño son cosas muy diferentes. 3. La evaluación debe ser aceptada por las dos partes, el evaluador y el evaluado. Los dos deben estar de acuerdo en que la evaluación producirá algún beneficio para la organización y para el colaborador. 4. La evaluación del desempeño debe servir para mejorar la productividad del colaborador en la organización y lo debe llevar a estar mejor equipado para producir con eficacia y eficiencia.”⁹⁷

La evaluación del desempeño centra su finalidad esencialmente en la consecución de metas y objetivos institucionales, concentra su atención en los servidores evaluados puesto que mediante una efectiva retroalimentación se propende a identificar debilidades e incentivar aquellos comportamientos positivos que valoren el contingente con el cual aporta día a día el servidor, de tal forma que la integralidad de los elementos para una transparente evaluación son determinantes en los resultados obtenidos de la misma.

Complementando la ideas respecto a la evaluación del desempeño el profesor Cortés Cáceres, enseña que el desempeño no es un asunto exclusivo del individuo que ejerce un puesto de trabajo, sino que es un derecho del empleado y un deber de la organización clarificarle, comunicarle e informarle de sus tareas, sus funciones, sus objetivos, dotándole de los medios necesarios para su desempeño efectivo, formarle y actualizarle sus conocimientos y capacidades profesionales.⁹⁸

⁹⁷ Idalberto Chiavenato, *Gestión del Talento Humano* (McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. México, 2009), 247, 248.

⁹⁸ Cortés Cáceres, “La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado”, en María Cruz Díaz y Díaz, *El Empleado Público ante el procedimiento administrativo; Deberes y Obligaciones de una Buena Administración* (España: Wolters Kluwer S.A, 2011), 222.

Es importante reconocer que el empleado público a ser sujeto de evaluación, debe tener un pleno conocimiento de los objetivos y metas departamentales, y su nivel de aporte para la consecución de la misión institucional, en tal razón se precisa la atención de los servidores públicos en instrumentos técnicos como el Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos, y la necesidad de un Manual de descripción, valoración y clasificación de puestos institucionales, que determine con claridad las atribuciones, roles y responsabilidades que han sido asignadas a un puesto.

En el contexto de la evaluación del desempeño, el profesor Padilla Ruíz identifica dos elementos que otorgan un contenido preciso al deber de rendimiento y diligencia en el cumplimiento de las actividades de los servidores públicos y señala: la conducta profesional, como elemento subjetivo que viene determinado por los deberes de los servidores públicos y el rendimiento o el logro de los resultados.⁹⁹

La evaluación del desempeño es un mecanismo de rendición de cuentas que compara los resultados alcanzados con los resultados esperados por la institución, señalados por las unidades administrativas en relación con las atribuciones y responsabilidades asignadas por puesto, para lo cual es importante la claridad en la distribución de responsabilidades y las metas alcanzarse así como las metodologías o estrategias de procedimientos para tal cometido.

Es importante resaltar que en el Art. 76 de la LOSEP se dispone el subsistema de evaluación del desempeño con aquel orientado a evaluar bajo parámetros objetivos acordes con las funciones responsabilidades y perfiles del puesto, sin embargo de lo citado, en el Art. 12 reformado de la Norma Técnica de Evaluación del Desempeño se prevé que la Institución defina la planificación estratégica, los planes operativos y sistemas de gestión y sobre esta base se podrá definir objetivos operativos, catálogo de productos y servicios, procesos y procedimientos los cuales se sustentan en la descripción de perfil de exigencia del puesto (Manual de Análisis, Descripción y Valoración de Puestos); y a la vez, se permite la posibilidad de que cuando la institución no disponga de este instrumento se oriente hacia el cumplimiento de objetivos, planes, programas o proyectos, sin embargo es de precisar que de una lectura integral de la LOSEP toda institución pública sujeta a su ámbito certificará la calidad del servicio, fundándose entre

⁹⁹ Padilla Ruiz, El complemento de la productividad y la evaluación del desempeño en la ley 7-2007, en María Cruz Díaz y Díaz, *El Empleado Público ante el procedimiento administrativo; Deberes y Obligaciones de una Buena Administración* (España: Wolters Kluwer S.A, 2011), 226, 227.

otros parámetros con la evaluación institucional por parte del usuario externo y el cumplimiento de las normas técnicas expedidas por el Ministerio de Trabajo.

En el diccionario de la Real Academia Española, el rendimiento es la proporción entre el producto o el resultado obtenido y los medios utilizados.¹⁰⁰ Rendimiento y resultados son conceptos conexos ya que se suele identificar mayores resultados con un mayor rendimiento, el logro de resultados exige una previa planificación de los objetivos que se buscan, mientras que el rendimiento es un concepto previo, que puede existir sin haberse establecido objetivos concretos.

En esta lógica del rendimiento uno de los mayores problemas al que se enfrenta el que evalúa es el establecimiento de las normas sobre las cuales se evalúe el trabajo. Para evitar interpretaciones diversas, los indicadores de la evaluación deben estar perfectamente definidos y acotados en lo que se desea saber del evaluado.¹⁰¹

Por lo cual el establecimiento o la definición de la metodología para identificar y determinar los indicadores de gestión del puesto se basan en una clara definición de objetivos y metas por parte de la autoridad competente, los indicadores permitirán una medición de las actividades esenciales de puesto, la ejecución de los procesos implementados, planes, proyectos trazados en una planificación estratégica y operativa.

2.4. Derechos de los Servidores en la Evaluación del Desempeño

2.4.1. Desarrollo Profesional.-

El Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano, promueve una gestión técnica, eficaz en la Administración Pública, en donde los servidores se profesionalicen y capaciten con la finalidad de un desarrollo en la carrera institucional en función de los resultados obtenidos.

La evaluación del desempeño persigue como una de las finalidades incentivar a una gestión de excelencia por parte de los servidores en el ejercicio de las atribuciones de su puesto, aquellos empleados que obtuviesen un resultado de excelente, muy bueno o satisfactorio se considerarán en políticas de promoción, reconocimientos, dentro de la carrera administrativa.

¹⁰⁰ <http://www.rae.es/search/node/rendimiento>.

¹⁰¹ Clara Orízaga, La evaluación del desempeño: herramienta de apoyo para mejorar los resultados en la organización, Jesús Lau compilador, Evaluación del Desempeño de Personal Bibliotecario (Argentina, Alagrama Ediciones S.R.L. 2010), 79.

Douglas McGregor señala entre las principales razones por las cuales una organización se preocupe por la evaluación del desempeño es debido a que proporciona un juicio sistemático para fundamentar los aumentos salariales, promociones, transferencias; y, en muchas ocasiones despidos de empleados; posibilita que los subordinados conozcan lo que el jefe piensa de ellos. La evaluación es utilizada por los gerentes como base para guiar y aconsejar a los subordinados respecto de su desempeño.¹⁰²

Al respecto en el Ecuador, la carrera administrativa cuando ha cumplido el empleado un año de servicio en la institución y éste ha obtenido una calificación de excelente o muy bueno, exista certificación de disponibilidad presupuestaria y la suscripción de convenio de devengación puede requerir de la autoridad nominadora la autorización para permisos regulares de estudios de especialización, licencias sin remuneración, comisiones con remuneración y asistir a eventos de formación en el país o en el extranjero previo análisis e informe de la Unidad de Administración del Talento Humano.¹⁰³

El servidor público se desarrolla profesionalmente con la adquisición de competencias especializadas, para lo cual se observará que las áreas del conocimiento sean en función de las necesidades de la institución pública y guarden relación con las atribuciones y responsabilidades que hayan sido asignadas al puesto que sea ejercido por el empleado, el desarrollo profesional se produce inclusive con la adquisición, actualización de conocimientos, desarrollo de competencias, habilidades y destrezas que permitan incentivar la eficiencia en el ejercicio del puesto.

Cuán importante resulta para una eficiente gestión en la Administración Pública, que los procesos de reclutamiento y selección del personal, respondan con transparencia y objetividad a la meritocracia, que refleje que los mejores perfiles en los postulantes se asocien a los perfiles de los puestos plasmados en la convocatoria; el sistema integrado de desarrollo de talento humano funcionará siempre que exista un inmediato y oportuno control de parte del Ministerio de Trabajo, se requiere de una ágil y eficaz acción de parte de las Unidades de Administración del Talento Humano, a efecto de que en el menor

¹⁰² Miguel Rojas López, Alexander Correa Espinel, Fabiana Gutiérrez Roa, *Sistemas de Control de Gestión* (Colombia: Ediciones de la U, 2012), 247.

¹⁰³ Ecuador, Ministerio del Trabajo, Acuerdo 136 “Norma Técnica del Subsistema de Formación y Capacitación”, en el Registro Oficial No. 296 de 24 de Julio de 2014.

tiempo posible doten a las instituciones de los instrumentos técnicos suficientes, para que las autoridades nominadoras planifiquen estratégicamente y tomen las mejores decisiones.

2.4.2. Ascensos.-

Por disposición constitucional el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, cuya inobservancia será sancionada con la destitución de la autoridad nominadora, los ascensos evalúan principalmente la eficiencia de los servidores, de forma complementaria los años de prestación del servicio, debiendo siempre la persona cumplir con los requisitos técnicos exigidos para el puesto.

Enrique Sayagués Laso, indica que el ascenso es la promoción o el adelanto en la situación jerárquica de los funcionarios públicos. Mediante el ascenso es que los funcionarios pueden realmente hacer carrera administrativa progresando desde los cargos inferiores hasta los de jerarquía más elevada.¹⁰⁴

El concurso de méritos y oposición como procedimiento previo para el ascenso implica la posibilidad de que sean los mejores perfiles profesionales aquellos que ocupen los puestos en la institución pública, atendiendo el objetivo principal de la carrera administrativa que es propender al desarrollo profesional técnico y personal de los servidores públicos.

Ramón Martín Mateo, señala en relación a España que la Ley establece un sistema de promoción en el que prima el mantenimiento de las situaciones adquiridas; la relación del régimen de promoción funcional se halla en el Real Decreto 364/1995 por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración del Estado.¹⁰⁵

Es importante resaltar que constitucional y legalmente los derechos de los servidores públicos son irrenunciables, para la estructuración de la carrera del servicio público se considerará: nivel académico, experiencia, perfiles y requisitos para cada puesto, el ascenso progresivo a través de los diferentes niveles y roles dentro de la estructura posicional institucional, la evaluación del desempeño, la capacitación y otros

¹⁰⁴ Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo* (Uruguay: Clásicos Jurídicos Uruguayos, 2002), 348.

¹⁰⁵ Ramón Martín Mateo, *Manual de Derecho Administrativo* (España: Editorial Trivium S.A. 2002), 287, 288.

componentes que sean determinados a través de la norma técnica que regule e implemente la carrera del servicio público y cuya responsabilidad estará a cargo del Ministerio de Trabajo.¹⁰⁶

El enfoque del Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano del Sector Público es sistemático, en cuya aplicación lógica y secuencial de los subsistemas que lo conforman, se visualiza la importancia de la cohesión de los servidores sean dignatarios, de nivel jerárquico superior, de carrera y contratados ocasionalmente. Sin embargo el rol que desempeñan las personas en el puesto de nivel jerárquico superior es determinante puesto que traduce la directriz política en una decisión y procedimiento técnico; y a la vez con su liderazgo debe motivar e incentivar el compromiso de los servidores de carrera y contratados para la consecución de objetivos y la obtención de resultados en un lapso de gestión determinado.

La carrera administrativa implica estabilidad de los servidores en sus puestos, por lo que el empleado que ascendiere mediante el concurso público de oposición y merecimientos, estará sujeto a un período de prueba, y en el evento de no superar este período con una calificación de excelente, muy bueno o satisfactorio regresa éste a ocupar el puesto anterior con la misma remuneración que venía percibiendo previo a su postulación en el concurso para su ascenso.

Consecuentemente, el ascenso, la promoción, los reconocimientos que se puedan realizar a los servidores públicos, constituyen el resultado positivo de la evaluación del desempeño, factores que buscan incentivar a los empleados a un trabajo eficiente, con un rendimiento de calidad utilizando de forma óptima los recursos públicos asignados, en beneficio de la ciudadanía.

Sin embargo, en la evaluación del desempeño las calificaciones pueden reflejar resultados negativos de regular e insuficiente en el primer caso los resultados son menores al mínimo aceptable de productividad en la organización, en lo cual el servidor volverá a ser evaluado en un plazo de 3 meses, de obtener la misma calificación, será destituido de su cargo; y, en el segundo caso representa que la productividad no permite cubrir las necesidades del puesto; se seguirá el procedimiento determinado en el Reglamento de la LOSEP, y se aplicará régimen disciplinario, por disposición legal.

¹⁰⁶ Ecuador, Presidencia de la República, “Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público” [2011], Art. 126 - Decreto Ejecutivo No. 710 en el Registro Oficial No. 418 de 1 de abril de 2011.

Es importante señalar que el Art. 80 de la LOSEP al disponer respecto de los efectos de la evaluación refiere que quien obtuviere una calificación de insuficiente será destituido de su puesto, previo sumario administrativo que se efectuará de manera inmediata sin embargo en el Reglamento a la LOSEP en el Art. 222 se prevé de un procedimiento a seguirse en los casos de calificación insuficiente por el cual se realice una segunda evaluación en el plazo de dos meses del resultado de la evaluación y se prevé que ante una segunda calificación de insuficiente se destituya, y en caso de una calificación de regular se remita al texto del Art. 80 de la LOSEP, situación que desnaturaliza la voluntad del Asambleísta cuando previó en el Art. 80 una desvinculación inmediata de aquel servidor que obtiene una calificación de insuficiente; sin embargo es de advertir en este análisis que la LOSSCA en su Art 88, y el Reglamento a la LOSSCA en el literal c) del Art. 193 preveían como efecto ante una calificación de inaceptable la destitución previo sumario que asegure el derecho a la defensa y un debido proceso.

Es importante señalar en este análisis, la desigualdad que existe en la relación entre la institución pública y el servidor público, cuando se instruye un sumario administrativo por cuanto media el principio de jerarquía administrativa, procedimiento sancionatorio en el cual se asegurará el derecho a la defensa y a un debido proceso del servidor, para lo cual resulta interesante la participación de la Defensoría Pública en la representación del servidor sumariado a efecto de equiparar las posiciones con la entidad pública, sin embargo en este propósito se revisará la suficiente preparación y formación administrativa del defensor público para una eficiente defensa de los derechos del servidor.

Analizados doctrinaria y conceptualmente a los servidores públicos en el cumplimiento de su deber de someterse anualmente a un proceso de evaluación del desempeño y la incidencia que el mismo tiene por un lado para la Administración Pública en su productividad y por el otro lado para el servidor en su crecimiento personal, profesional y técnico es pertinente en el próximo capítulo el análisis del procedimiento administrativo de evaluación del desempeño.

Capítulo tercero

3. Procedimiento Administrativo de la Evaluación del Desempeño

3.1. Naturaleza / Noción Conceptual

La doctrina distingue entre “*proceso*” y “*procedimiento*” administrativo. GONZÁLEZ PÉREZ define “proceso es una institución jurídica de satisfacción de pretensiones [...] el procedimiento por el contrario, es un concepto puramente formal: es la serie o sucesión de actos regulada por el Derecho”¹⁰⁷

El catedrático Fernando Garrido Falla, señala que el procedimiento vendría a ser el camino, el *iter* jurídicamente regulado *a priori*, a través del cual una manifestación jurídica de un plano superior (*generalmente una norma*) produce una manifestación jurídica en un plano inferior (*una norma de rango subalterno o un acto singular no normativo*).¹⁰⁸

En relación al procedimiento en general por su parte, el doctrinario Ramón Martín Mateo, señala que toda conducta compleja, reiterada, que exija varios actos sucesivos para alcanzar un fin determinado tiende espontáneamente a estereotiparse, reproducirse de la forma más simple y que resulte menos costosa. El procedimiento es aquel que fija preestablecidamente los cauces de los actos que contribuyen a un objetivo final.¹⁰⁹

Aporta desde su enfoque el tratadista Enrique Sayagués Laso, respecto al procedimiento administrativo e indica que es el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la administración al desarrollar su actividad. Los órganos administrativos se mueven dentro de los límites precisos que fija el derecho y sujetándose a reglas de procedimiento determinadas.¹¹⁰

El profesor Patricio Secaira Durango, enseña que el procedimiento administrativo es la unión de varios actos, coordinados y ligados unos a otros, encaminados a un propósito previamente establecido.¹¹¹

¹⁰⁷ Efraín Pérez, Derecho Administrativo (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2009), 501.

¹⁰⁸ Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo* (Madrid: EDITORIAL TECNOS GRUPO ANAYA S.A., 2006), 452.

¹⁰⁹ Ramón Martín Mateo, *Manual de Derecho Administrativo* (Madrid: TRIVIUM S.A., 2002), 359.

¹¹⁰ Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo* (Montevideo: Clásicos Jurídicos Uruguayos, 2002), 461.

¹¹¹ Patricio Secaira Durango, *Curso Breve de Derecho Administrativo* (Quito: Editorial Universitaria, 2004), 157.

El procedimiento administrativo como instrumento de gobierno describe, articula, regula y a la vez habilita el ejercicio de las distintas prerrogativas públicas que integran el poder [...] Igualmente, regla el ejercicio de derechos subjetivos y libertades públicas; por ejemplo, suspensión de la ejecución administrativa, estabilidad administrativa, vista de las actuaciones, debido proceso adjetivo.¹¹²

Por lo expuesto, se presenta el proceso administrativo como una institución jurídica de satisfacción de pretensiones en sede jurisdiccional, mientras que un procedimiento implica en sede administrativa, la sucesión de una serie de actos coordinados y relacionados entre sí que persiguen un fin determinado y específico, así como aquel conjunto de formalidades que desarrolla la Administración para realizar su actividad en la distribución competencias de atribuciones y roles.

La evaluación del desempeño, es un procedimiento administrativo de carácter técnico, que permite a una institución estatal medir y mejorar su desempeño organizacional, constituye un procedimiento que configura el ejercicio de atribuciones de una autoridad competente e incide con sus resultados y calificaciones en los derechos subjetivos de los servidores evaluados, cuando desde una calificación positiva (*excelente, muy bueno, satisfactorio*) se promueve ascensos, reconocimientos o promociones; y, desde una negativa (*regular e insuficiente*), decisiones como la desvinculación de la institución pública, mediante la destitución del servidor.

Este procedimiento administrativo de evaluación, delimita una serie de fases previamente establecidas en la norma técnica de desarrollo profesional, en cuyo cumplimiento efectivo se singulariza el espíritu general y abstracto de la Ley Orgánica del Servicio Público, que son un desarrollo personal, técnico y profesional del servidor; a la vez un permanente mejoramiento de la eficiencia, eficacia, calidad y productividad del Estado, a través de un ejercicio comparativo de los resultados alcanzados con los resultados esperados por la institución, las unidades o procesos los funcionarios y servidores en relación a las responsabilidades de los puestos ejercidos.

Un procedimiento administrativo preestablecido de la evaluación del desempeño en normativa vigente, presupone una serie de actos sucesivos, interdependientes, objetivos, programados, continuos, que buscan alcanzar un fin determinado y específico

¹¹² José Roberto Dromi, *Manual de Derecho Administrativo* (Buenos Aires: ASTREA DE ALFREDO Y RICARDO DEPALMA, 1987), 261, 262.

que es el desarrollo profesional de los servidores, que en conjunto y simultáneamente permitan una organización competitiva, dinámica y adaptable a los cambios sociales que ofrezcan productos y servicios de calidad al usuarios externo que es el ciudadano.

3.2. Características

Las características que se identifican en el procedimiento administrativo de evaluación del desempeño en relación con sus actos o fases en que se desarrolla, resaltan los siguientes:

a. Sucesivos.-

La evaluación del desempeño es una apreciación sistemática del desempeño de cada persona, en función de las actividades que desarrolla, las metas y resultados que debe alcanzar y de su potencial de desarrollo; es un proceso que sirve para juzgar o estimar el valor, la excelencia y cualidades de una persona, su contribución al negocio de la organización.¹¹³

El procedimiento de evaluación del desempeño en la consecución de una finalidad positiva, tanto para la organización pública cuanto para el servidor evaluado, conlleva un conjunto de actos sucesivos en sus diferentes participantes: en la máxima autoridad institucional la aprobación de un cronograma y plan de aplicación e implementación de la evaluación; la conformación de un comité de reclamos de la evaluación; en el jefe inmediato: la ejecución de políticas y procedimientos estableciendo un nivel óptimo del perfil de desempeño en función a los objetivos estratégicos, productos y servicios de cada unidad o proceso, con los resultados de este proceso de valoración realizar la retroalimentación, entre otros actos que responden a un enfoque sistemático.

El profesor Marco Morales Tobar, señala en sentido amplio respecto al procedimiento administrativo como la actividad coordinada a un fin, en el ámbito jurídico, se compone de una sucesión concatenada de actos, a la cual el ordenamiento jurídico le confiere determinados efectos.¹¹⁴

Agustín Gordillo, se refiere a que la serie o secuencia de actos a través de los cuales se desenvuelve la actividad principalmente de los órganos administrativos. Toda

¹¹³ Miguel David Rojas, Alexander Correa Espinal, Fabiana Gutiérrez, *Sistemas de Control de Gestión* (Colombia: Ediciones de la U, 2012), 245.

¹¹⁴ Marco Morales Tobar, *Manual de Derecho Procesal Administrativo* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011), 86.

actividad estatal de tipo administrativo implica una coincidencia entre el concepto de función administrativa y procedimiento administrativo¹¹⁵

La ejecución y aplicación sucesiva, concatenada de actos permite el desarrollo de la actividad administrativa, en la cual confluye la función con el procedimiento administrativo, actividades que respondiendo a un principio de legalidad se encuentran previamente establecidas en la Ley Orgánica del Servicio Público, su Reglamento General de aplicación y la normativa técnica vigente, en torno a este propósito se precisa señalar que la objetividad respecto a los hechos sujetos a conocimiento permitirán la efectividad de los resultados de la evaluación del desempeño.

Patricio Secaira Durango, en relación con las fases administrativas resalta que la Administración en ejercicio de sus atribuciones debe cumplir una serie de fases o etapas que singularizan la acción de los distintos organismos públicos. Etapas que sistematizan ese accionar y que armonizan las tareas públicas de modo sucesivo y permanente.¹¹⁶

El procedimiento de evaluación del desempeño, responde a un subsistema que es un componente del sistema integrado de desarrollo del talento humano del sector público, con la finalidad de un desarrollo personal, profesional y técnico de los servidores por lo cual es un conjunto sucesivo de actos tendientes a un propósito específico.

b. Objetivos.-

Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, como un fin esencial del procedimiento administrativo, si bien constituye una garantía de los derechos de los administrados, no agota en ello su función, que es, también, y muy principalmente, la de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de medidas y decisiones necesarias por los órganos de la administración, intérpretes de ese interés y, al propio tiempo, parte del procedimiento y árbitro del mismo.¹¹⁷

Es importante analizar que el procedimiento administrativo de evaluación del desempeño, tiene implícito una satisfacción eficaz del interés general por sobre lo particular, en dicho cometido la objetividad es una característica básica, puesto que al medir el desempeño organizacional desde enfoques institucionales, departamentales, de

¹¹⁵ Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo, La Defensa del Usuario y del Administrado* (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2009), IX-5; IX-6.

¹¹⁶ Patricio Secaira Durango, *Curso Breve de Derecho Administrativo* (Ecuador Quito: Editorial Universitaria, 2004), 131.

¹¹⁷ Eduardo García de Enterría, Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo* (Bogotá: Editorial TEMIS S.A., 2008), 439.

los ciudadanos, de las competencias, atribuciones y responsabilidades asignadas a los puestos ejercidos por los servidores públicos, los parámetros objetivos en los elementos de este procedimiento aseguran un efectivo respeto y vigencia de los derechos de los servidores evaluados.

El profesor SANCHEZ MORON referido por la catedrática María Cruz Díaz, en el análisis del rendimiento del principio de legalidad, nos permite distinguir dos dimensiones de impacto en el desempeño de la función pública, por un lado señala una dimensión material que supone la necesidad de no infringir la norma que resulte de aplicación, mientras que por otro lado refiere a una dimensión formal por la cual se exige de la Administración, y por tanto a sus agentes, empleados públicos que toda actuación tenga una cobertura de norma con rango de ley (*habilitación previa*)¹¹⁸

En la observancia del principio de legalidad por parte de la Administración Pública, en el procedimiento de evaluación del desempeño una dimensión material supone una plena sujeción literal al contenido de una disposición normativa previa y pública, mientras que desde una dimensión formal implica observar que en las diferentes etapas o fases del procedimiento de evaluación sean instruidas por las autoridades competentes, con un criterio objetivo en relación a los hechos o presupuestos fácticos sometidos a su conocimiento en donde su análisis y calificación sea una consecuencia de un ejercicio de atribuciones previamente asignadas.

A decir respecto de la verdad material en un procedimiento administrativo, el profesor Patricio Secaira Durango, señala que la Administración Pública, está obligada unilateralmente a determinar objetivamente la realidad de los hechos puestos en su conocimiento [...] generar por sí misma todos los justificativos que sean indispensables para determinar la verdad de los hechos.¹¹⁹

La objetividad en el momento de exteriorizar un juicio de valor, supone un desprendimiento de aquello que le es propio al sujeto (*ideas, creencias, preferencias personales*), y un posicionamiento en el objeto con características de universalidad, generalidad y parámetros que hasta un cierto punto son invariables, de ahí que una autoridad pública en el análisis de los actos o elementos que integran un procedimiento

¹¹⁸ Sánchez Morón, “Legalidad y sometimiento a la Ley y al Derecho”, en María Cruz Díaz y Díaz, *El Empleado Público ante el procedimiento administrativo*; Deberes y Obligaciones de una Buena Administración, (España: Wolters Kluwer S.A, 2011), 211.

¹¹⁹ *Ibíd.*, 164.

de evaluación del desempeño, los relacione con la verdad material a la cual propende el mismo, en el sentido de identificar aquellos comportamientos de los servidores públicos en el ejercicio de sus puestos, que pueden y deben mejorar en su contribución diaria a la consecución de las metas y objetivos institucionales.

Al fijar con objetividad los indicadores de gestión cuantitativos y cualitativos en función de las metas y fines organizacionales, que permitan una valoración pragmática en el desempeño del talento humano, se atenderá principal y esencialmente a las necesidades del ciudadano como usuario externo y razón de ser la institucionalidad pública, es importante valorar sus niveles de satisfacción por los servicios, productos recibidos frente a sus requerimientos y la eficacia en la resolución de los mismos.

c. Programados.-

La planificación, vista como una herramienta técnica que permite a la Administración proyectar la satisfacción de las necesidades colectivas, optimizando el uso de los recursos públicos, representa conforme el profesor Patricio Secaira Durango, una guía sistematizada para que la Administración Pública pueda cumplir con sus obligaciones de modo más seguro y técnico posible, racionalizando los recursos.¹²⁰

La planificación es un elemento transversal en la gestión de la administración pública, su importancia y relación son directas con la eficiencia en el uso de los recursos públicos, por cuando previo a la toma de decisiones por parte de la autoridad pública, se analiza la situación actual de la institución, factores internos y externos que puedan influir en el proceso para alcanzar los objetivos en un futuro deseado, programar las acciones en el tiempo, permite optimizar los recursos institucionales y desarrollar eficacia en los resultados finales, sin embargo es imprescindible de un seguimiento posterior que permita medir y visualizar la consecución de las mismas.

Los actos sucesivos de un procedimiento de evaluación del desempeño constituyen un mecanismo de rendición de cuentas programada y continua¹²¹ lo cual indefectiblemente se relaciona con el cumplimiento del principio constitucional de la planificación al cual están sujetos los órganos de la administración pública, la evaluación del desempeño implica la ejecución de una planificación institucional que identifique una

¹²⁰ *Ibíd.*, 131.

¹²¹ Ecuador, ex Secretaría Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones (ex SENRES) “Resolución SENRES 38”, Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño en el Registro Oficial No. 303 de 27 de marzo de 2008.

visión consensuada y de equipo de las metas de la Entidad, para una eficiente aplicación de la estrategia institucional que optimice los servicios públicos que prestan los funcionarios y servidores en beneficio colectivo, prestando atención inclusive a los índices de productividad y a los tiempos para la concesión de un determinado producto o servicio.

La relevancia constitucional de la característica de la planificación en los actos o elementos del procedimiento de evaluación del desempeño representa una gran responsabilidad para las máximas autoridades de las instituciones públicas, por cuanto están llamadas a determinar las metas u objetivos institucionales, los indicadores cualitativos y cuantitativos de la gestión, que vinculen las mismas con las atribuciones y responsabilidades de los puestos institucionales.

d. Continuos.-

La evaluación del desempeño es un procedimiento que propende a una medición y estímulo de la gestión de calidad en las entidades públicas, los procesos internos producto de una gestión organizacional por procesos, el rendimiento profesional de los servidores, mediante una predeterminación de los objetivos, metas, indicadores que identifiquen a una cultura organizacional gerencial, este procedimiento distingue su periodicidad y permanencia por cuanto debe ser realizado una vez al año conforme el plan operativo institucional, estructura orgánica (*Estatuto de Gestión*); estructura posicional (*Manual descriptivo de puestos*); -expedidos por la Institución- de lo cual se establece que éste constituye un procedimiento continuo en las organizaciones públicas que incentivan el rendimiento y crecimiento de sus servidores, y simultáneamente promueven estructuras públicas flexibles, adaptables que respondan con eficiencia y eficacia a las necesidades sociales.

Los intereses privados o personales de los servidores públicos se subsumen a los intereses generales que persigue como finalidad un procedimiento de evaluación del desempeño, a decir las organizaciones públicas principalmente responden en su existencia a una satisfacción eficaz de las necesidades ciudadanas, por lo cual elevarán de forma permanente, continua la calidad de su gestión, para la provisión de los productos o servicios institucionales, procurando una mínima obstrucción administrativa y una eficaz respuesta al usuario externo.

Los oficiales ministeriales son agentes públicos de competencia obligatoria tienen la obligación funcional de ejercer su competencia cuando se hubiesen llenado las condiciones legales y reglamentarias.¹²²

Los servicios públicos, conllevan una característica de continuidad por cuanto en el contexto de un principio de legalidad objetiva, ejercerán sus competencias cuando los hechos o presupuestos fácticos que hubieren sido puestos en su conocimiento configuren el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley o cualquier normativa vigente.

A esta característica de continuidad es importante señalar que entre los deberes de los servidores públicos está el cumplimiento en forma permanente, en el ejercicio de sus funciones, con atención debida al público y asistirlo de forma oportuna y permanente,¹²³ garantizando el derecho constitucional de la población de tener acceso a servicios públicos de óptima calidad. Por lo cual la continuidad del servicio estatal se relaciona de forma directa con la calidad en la prestación del mismo, debiendo las empresas y organismos públicos por disposición constitucional incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras.

3.3. Elementos.-

3.3.1. Definición de indicadores e instrumentos de evaluación del desempeño.-

Una gestión pública de calidad considera la importancia de sus resultados mediante una evaluación periódica, interna y externa, orientada a identificar oportunidades para mejorar permanentemente los procesos, servicios y prestaciones públicas enfocados en el ciudadano y en la satisfacción de sus necesidades, elementos que confluyen en un procedimiento que con sus efectos pretenda proporcionar insumos para una adecuada y objetiva rendición de cuentas.

La participación de la ciudadanía, es vital en un proceso de mejoría en la calidad de la gestión en la administración pública, cuando la satisfacción de sus necesidades de una manera eficaz y con celeridad, son parámetros que justifican la existencia de la entidad pública, reconocidos constitucionalmente en cuanto al derecho de todo ciudadano de recibir servicios públicos de óptima calidad; se precisa una interiorización en la misma

¹²² Gastón Jeze, *Técnica jurídica, servicio, función pública y sus servidores públicos* (México: Editorial Jurídica Universitaria S.A. y la Asociación de Investigaciones Jurídicas, 2007), 215.

¹²³ Ecuador: Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) Deberes de los servidores públicos, Art. 22 literal f).

ciudadanía respecto a su rol, de tal forma que la publicidad en los indicadores e instrumentos de evaluación permitirían control social, el conocimiento previo de metas y fines en la ciudadanía facilitarían un seguimiento y verificación de su cumplimiento.

La evaluación del desempeño incluye un conjunto de perspectivas o variables de medición que integra un enfoque institucional, la percepción del usuario externo (*ciudadano*), de los procesos internos, del talento humano¹²⁴; con lo cual el procedimiento evaluatorio busca alcanzar resultados que visualicen la medición de indicadores y el nivel de cumplimiento de los objetivos, metas estratégicas derivadas de la misión institucional; en donde la percepción de los ciudadanos en relación al servicio o producto que reciben de parte de los servidores en las instituciones públicas sea determinante; la calidad, productividad y uso de los recursos en la generación de los insumos previos a la elaboración de los productos y servicios en cada unidad administrativa sea eficiente.

El procedimiento de evaluación del desempeño, en la fase en la cual se definen sus indicadores e instrumentos reconoce la responsabilidad de los jefes inmediatos, con la contingencia de las unidades de administración del talento humano; y cuando sea necesario las unidades de planificación o quien hiciera sus veces, para realizar y formular la metodología que identifique los indicadores de gestión de los puestos institucionales, viabilicen una relación directa con las metas y fines institucionales concebidos en una planificación estratégica.

En la evaluación del desempeño actualmente se utiliza el formulario EVAL-01, conforme la normativa técnica de éste subsistema el mismo contiene:

“Indicadores de gestión del puesto (parámetros de medición para evaluar la efectividad, oportunidad y calidad en el cumplimiento de las actividades esenciales, planificadas, procesos, objetivos, planes, programas y proyectos); *el factor de conocimientos* son campos predeterminados en el formulario, que miden su nivel de su aplicación en la ejecución de actividades esenciales, procesos, objetivos, planes, programas y proyectos; *el factor de competencias técnicas del puesto* son campos predeterminados en el formulario para selección de la institución acorde a su gestión para medir el nivel de aplicación de las destrezas a través de los comportamientos laborales en la ejecución de las actividades esenciales del puesto, procesos, objetivos, planes, programas y proyectos, *el factor de competencias universales* son campos predeterminados en el formulario para medir destrezas a través de comportamientos laborales que son iguales para todos los niveles sin

¹²⁴ Ecuador: Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo No. 710 “Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público”, en Registro Oficial No. 418 de 01 de abril de 2011. Art. 219.

excepción de jerarquía alineados a principios de la cultura organizacional, *el factor de liderazgo* mide la habilidad comunicacional, capacidad organizativa, eficiencia administrativa y responsabilidad del servidor.”¹²⁵

En el procedimiento de evaluación del desempeño de servidores, cuán importante resulta un establecimiento claro, concreto de metas y fines institucionales, que delineados en una planificación permitan formular indicadores de gestión que midan el nivel de su cumplimiento, los jefes inmediatos en las unidades departamentales correspondientes, tienen la gran responsabilidad de establecer bajo qué parámetros se medirá el desempeño del talento humano, observando las actividades asignadas a cada puesto; de ahí la importancia de un Manual de descripción, valoración y clasificación de puestos institucionales, sin embargo en la normativa técnica se ha previsto que en causa de ausencia del mismo, se evaluará en relación al cumplimiento de las metas, situación con la cual en lo personal manifiesto mi desacuerdo, por cuanto considero muy importante que el servidor conozca de forma muy clara las responsabilidades que tiene en el puesto que ocupa, indistintamente de su modalidad, conforme el Art. 76 de la LOSEP en concordancia y cumplimiento de los principios constitucionales (Art. 227) de calidad y evaluación de la Administración Pública.

La Ley Orgánica del Servicio Público, concibe en su objetivo, un sistema de gestión del talento humano, el mismo que responde a la necesidad de mejorar la productividad de las instituciones mediante el desarrollo de sus servidores, por lo cual en una lógica integral cada uno de los cinco subsistemas (*planificación del talento humano; clasificación de puestos; reclutamiento y selección de personal; formación, capacitación, desarrollo profesional y evaluación del desempeño*) son vistos desde un enfoque sistemático cuyo propósito es asegurar a las instituciones con servidores competentes, comprometidos, en la capacidad de adaptarse a nuevas realidades sociales y políticas y asumir la responsabilidad de cumplir con los objetivos propuestos.

En la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, en el propósito de promover una integración de perspectivas políticas y técnicas presentes en toda Administración, en relación a la medición y evaluación indica:

¹²⁵ Ecuador, ex Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones “Resolución No. SENRES - 38” se emite la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño en Registro Oficial No. 303 de 27 de marzo de 2008. Art. 14.

“La evaluación de la eficacia, eficiencia y efectividad de la estrategia se realiza a través del seguimiento de indicadores, la revisión del cumplimiento de los objetivos y planes establecidos, además de la opinión extraída de los diferentes grupos de interés, o como resultado de la realización de evaluaciones y auditorías. La adopción de estándares de calidad y la comparación de los indicadores de gestión con respecto a los estándares y objetivos estratégicos establecidos, permite analizar el nivel de cumplimiento y la orientación a resultados, facilitando la adopción de decisiones y la mejora continua de la calidad.”¹²⁶

El subsistema de evaluación del desempeño al ser uno de los componentes del sistema de gestión del talento humano, vincula directamente el ejercicio de actividades de los servidores en relación a las metas y planes establecidos por la Autoridad, para observar y analizar su nivel de cumplimiento e identificar aquellas debilidades que dificultan o retardan el mismo, y simultáneamente incentivar mediante promociones y reconocimientos de aquellas conductas administrativas que benefician la existencia y el comportamiento institucional de determinado órgano público en su relación constante y dinámica con la ciudadanía.

Los Comités de Gestión de calidad de Servicio Institucional, son una instancia administrativa de las organizaciones públicas en donde la planificación; los resultados de las evaluaciones de los parámetros establecidos en la norma de calidad del servicio público son analizados, discutidos y consensuados mediante comités.¹²⁷

Nuestra legislación positiva, responde a la necesidad de una gestión de calidad en la Administración Pública, cuando la LOSEP establece al Ministerio rector la responsabilidad de normar la certificación de calidad de servicio en los organismos y entidades sujetas a dicho ámbito legal, y establece parámetros entre los cuales de forma expresa señala el cumplimiento de objetivos, la evaluación institucional que valore la percepción ciudadana; y, el cumplimiento de las normas técnicas expedidas por el Ministerio del Trabajo.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, en el objeto de permitir una definición en relación a las bases que configuren un sistema profesional y eficaz como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y

¹²⁶<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>

¹²⁷ Ecuador: Ministerio de Relaciones Laborales “*Norma Técnica para la Certificación de Calidad*” en Registro Oficial 706 de 18 de mayo de 2012, Art. 7.

para la buena gestión pública. Señala determinados requerimientos funcionales que entre otros se indica:

“La evaluación del rendimiento, ya sea individual o de grupo, requiere la utilización de instrumentos fiables y válidos. Cuando la evaluación se centre en resultados, deberá basarse en la previa estandarización de éstos mediante el señalamiento de objetivos congruentes con las finalidades del puesto ocupado, y la identificación de indicadores precisos. Cuando la evaluación mida el comportamiento en el trabajo, deberá fundamentarse en la aplicación de escalas de conducta adecuadas, u otros instrumentos técnicamente probados. Se evitará en todo caso el uso de instrumentos ambiguos, de fiabilidad dudosa, susceptibles de introducir sesgos en la apreciación, o favorecedores de la mera subjetividad o arbitrariedad.”¹²⁸

El procedimiento de evaluación evitará que acciones individuales permitan la subjetividad en la valoración de actividades, destrezas, comportamientos en los servidores con lo cual se distorsionarían las ventajas que permitan identificar debilidades que mediante la retroalimentación puedan ser utilizadas por la Institución para mejorar en la productividad en el camino hacia la consecución de los objetivos con un talento humano competitivo expectante de un desarrollo y crecimiento continuo dentro de la carrera administrativa.

3.3.2. Difusión del programa de evaluación.-

La evaluación del desempeño es un procedimiento fundado en la programación institucional y la obtención de los resultados en torno a las metas prefijadas, este procedimiento al ser producto de una gestión del talento humano, sustentado en indicadores de gestión cualitativos y cuantitativos, es importante que las metas, fines y propósitos institucionales determinados por la Autoridad competente, sean previamente conocidos por el servidor público.

Conforme la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño las unidades de administración del talento humano, deberán informar de los objetivos, políticas, procedimientos, instrumentos y beneficios del programa de evaluación del desempeño, comenzando por los directivos y mandos medios y llegando a todos los

¹²⁸ <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>, Carta Iberoamericana de la Función Pública, 17, 18.

niveles de la institución, a fin de lograr el involucramiento y participación de todos los miembros de la organización.¹²⁹

El talento humano es esencial en la productividad de una institución, por lo cual debe estar plenamente informado de los objetivos institucionales, los procedimientos, los indicadores que determinen las variables o parámetros de medición, en relación con las actividades del puesto, el conocimiento de estos elementos debe ser tanto en los servidores de carrera, como en aquellos que están fuera de ella, en los servidores de nivel jerárquico e incluso en los dignatarios con su rol eminentemente político.

3.3.3. Entrenamiento a evaluados y evaluadores.-

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, resaltando la necesidad de toda sociedad fundada en principios democráticos, de contar una administración pública profesional y eficaz, como propósito permanente hacia la calidad que encuentra en múltiples áreas de mejora de los arreglos institucionales existentes, resalta la participación del equipo directivo dentro de un procedimiento de evaluación del desempeño y señala:

“La evaluación del rendimiento laboral de las personas, especialmente cuando se realiza con finalidades de estímulo y mejora del desempeño, requiere la implicación activa de los directivos, superiores inmediatos de las personas evaluadas. El entrenamiento de los evaluadores en el dominio de las destrezas técnicas y habilidades sociales necesarias, así como el logro de su compromiso efectivo con estas prácticas son condiciones cruciales de éxito.”¹³⁰

La participación del jefe inmediato y de aquellas personas que se encuentran en el ejercicio de los puestos directivos o de nivel jerárquico superior, es relevante para descubrir estas finalidades, de tal suerte que los funcionarios deben prepararse, entrenarse para una transparente y efectiva valoración del desempeño que, permita interiorizar la misión, visión institucional en el evaluado propendiendo a su compromiso y lealtad institucional en el camino hacia calidad, a la vez que con objetividad identifique la insuficiencia e ineficiencia de los servidores públicos que definitivamente no se encuentran en el nivel de compromiso que requiere la ciudadanía, para aplicar cesación

¹²⁹ Ecuador: Ex Secretaría Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público “*Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño*” en Registro Oficial 303 de 27 de marzo de 2008, Art. 15.

¹³⁰ *Ibíd.*, 18.

de funciones mediante destitución previo sumario administrativo, que tutele y garantice los derechos a la defensa y un debido proceso.

3.3.4 Ejecución del proceso de evaluación.-

Por su nivel de importancia la Carta Iberoamericana de la calidad de la gestión pública, adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008, señala que:

“La gestión pública de calidad exige una alta cualificación de los directivos, que deberán destacar por sus elevadas competencias para la conducción de los órganos y entes públicos, su especial vocación por el servicio público y una concepción ética del ejercicio de sus funciones. Asimismo, deberán rendir cuentas y someterse a control por los resultados obtenidos, e impulsar activamente el cambio, definiendo visión, misión, objetivos y metas, de conformidad con la ley.”¹³¹

Los niveles jerárquico superiores, en la gestión de lo público son elementos fundamentales si se busca la calidad en la gestión, de una parte refleja su especial vocación por el servicio público, cuando motiva un compromiso sincero por servir en sus subordinados; de otra, demuestra su alto nivel de formación y preparación técnica, cuando desde la planificación delinea de forma eficiente y con sustento las metas planes y fines institucionales, la forma y el tiempo para alcanzarlos, con indicadores que en el tiempo les permitirán rendir cuentas y someterse a una valoración de sus mandantes que son los ciudadanos.

Los resultados son trascendentales en función de las metas alcanzadas en el tiempo previsto; y, con la menor cantidad de recursos públicos invertidos, de ahí la necesidad de una verdadera jerarquía administrativa, que en sus relaciones técnicas y profesionales conduzcan en la administración de los órganos públicos hacia la excelencia y no únicamente su vínculo para el ejercicio del cargo directivo, sea la amistad o confianza con quien ejerce el poder.

Los jefes inmediatos de forma previa a la evaluación del desempeño generarán espacios de participación, mediante una entrevista con el evaluado para determinar las actividades esenciales, procesos, objetivos, planes, programas, y proyectos con los

¹³¹ <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>, Carta Iberoamericana de calidad de la gestión pública, 15, 16.

respectivos indicadores y metas, los conocimientos, la relevancia de las destrezas de las competencias del puesto y universales con la importancia del trabajo en equipo, factores que deben estar alineados a los objetivos estratégicos.

La calificación está determinada por factores que tienen una diferente ponderación que totalizan un 100% y pueden como máxima alcanzar el 104%, en lo cual el factor en base a los indicadores de gestión del puesto (60%) cuando el servidor se adelanta con metas correspondientes al siguiente período (4%) adicional al nivel de cumplimiento; el factor de conocimientos (8%); el factor de competencias técnicas del puesto (8%), el factor de competencias universales (8%); el factor de trabajo en equipo, iniciativa y liderazgo (16%) el componente de liderazgo es sólo para quienes tengan servidores subordinados bajo responsabilidad de gestión; si se utilizan los tres campos: trabajo en equipo, iniciativa y liderazgo cada uno se evalúa con (5.33%); si la evaluación es sólo por los dos campos trabajo en equipo e iniciativa éstos tienen una valoración de (8%) cada uno.¹³²

Es importante señalar que en el contexto de nuestra realidad ecuatoriana la norma de evaluación del desempeño tuvo su génesis en la LOSSCA y considera en la evaluación la percepción de funcionarios, servidores de procesos internos o ciudadanos como usuarios externos, acorde a lo que en su época establecía la LOSSCA en sus artículos 24 literal g) y 26 literal c) en relación a ciertos deberes y prohibiciones a las cuales se hallan sujetos los servidores públicos, sin embargo en la actualidad en la vigencia de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) se establece entre otros como un deber el artículo 22 literal f) que señala: “(...) *Cumplir en forma permanente, en el ejercicio de sus funciones, con atención debida al público y asistirlo con la información oportuna y pertinente, garantizando el derecho de la población a servicios públicos de óptima calidad (...)*”; y, se establece entre otras como una prohibición lo descrito en el artículo 24 literal c) “(...) *Retardar o negar en forma injustificada el oportuno despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las funciones de su cargo (...)*”.

En la normativa del desempeño se permite que el funcionario, servidor o ciudadano puedan expresarse a través de buzones de sugerencias a ser instalados en cada

¹³² Ecuador: Ex Secretaría Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público “Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño” en Registro Oficial 303 de 27 de marzo de 2008, Art. 17.

institución, esta norma es un elemento en la evaluación de las relaciones interpersonales entre funcionarios y servidores de la misma o distinta institución, en lo cual por cada queja formulada en contra del servidor se reducirá (4%) en la calificación total; para lo cual se considera queja la de mayor incidencia formulada por una misma persona siempre que los hechos sean verificados por la Unidad de Administración del Talento Humano y se reciban con el formulario SENRES EVAL-02, se fija en la norma un porcentaje máximo de incidencia de (24%) cuando provenga de varios ciudadanos.

La valoración del desempeño en los indicadores de gestión del puesto son el porcentaje más elevado en la calificación vinculan las atribuciones del puesto y las metas institucionales, se determinan en el formulario dotado por el Ministerio del Trabajo, se registran en la columna de “*Nivel de cumplimiento*”, en una escala de 5 a 1, en donde representa 5 (*entre el 90,5% y el 100%*); 4 (*entre el 80,5% y el 90,4%*); 3 (*entre el 70,5% y el 80,4%*); 2 (*entre el 60,5% y el 70,4%*); 1 (*menos del 60,4%*).

La valoración de los conocimientos represente un porcentaje global de 8%; se califica registrando en el mismo formulario en la columna de “*Nivel de cumplimiento*”, en una escala de 5 a 1, en donde representa 5 (*sobresaliente*); 4 (*muy bueno*); 3 (*Bueno*); 2 (*Regular*); 1 (*Insuficiente*).

Las destrezas de competencias técnicas del puesto exigen al servidor una óptima ejecución de las actividades del puesto, procesos, planes, programas mismas que se pueden obtener del Manual de clasificación de puestos como del Manual genérico de puestos del sector público, se califican registrando en el mismo formulario en la columna de “*Nivel de cumplimiento*”, en una escala de 5 a 1, en donde representa 5 (*altamente desarrollada*); 4 (*desarrollada*); 3 (*medianamente desarrollada*); 2 (*poco desarrollada*); 1 (*no desarrollada*).

Las competencias universales representan el cumplimiento de las actividades del puesto que contribuyen a consolidar el entorno de la organización pública se califican registrando en el mismo formulario en la columna de “*Nivel de cumplimiento*”, en una escala de 5 a 1, en donde representa 5 (*siempre*); 4 (*frecuentemente*); 3 (*alguna vez*); 2 (*rara vez*); 1 (*nunca*).

3.4.- Principios

En atención a lo dispuesto en la Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño expedida en su tiempo por la ex Secretaría Técnica de Desarrollo de Recursos

Humanos y Remuneraciones del Sector Público – SENRES – se prescriben los siguientes principios:

3.4.1 Relevancia.-

En el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (*CLAD*) se impulsa la Carta Iberoamericana de la función pública y al profundizar en la evaluación del rendimiento propone que:

“La evaluación del rendimiento de las personas en el trabajo debe formar parte de las políticas de gestión de recursos humanos incorporadas por todo sistema de servicio civil. Disponer de sistemas formales de evaluación del rendimiento permite: a) Obtener informaciones necesarias para adoptar decisiones en diferentes áreas de la gestión de las personas (*remuneración, promoción, capacitación, disciplina...*) b) Validar políticas y prácticas de gestión de recursos humanos, contrastando y valorando su impacto sobre el comportamiento humano en el trabajo.”¹³³

La información que se desprenda de la evaluación del desempeño es relevante en la toma de decisiones por parte de la Autoridad, tendiente a promocionar en la carrera administrativa, reconocer y estimular la eficiencia en el trabajo diario y asimismo disciplinar la falta o ausencia de compromiso con una misión institucional, por cuanto al constituirse el elemento humano en esencial para la administración pública, es vital promover los buenos comportamientos y cesar la falta de compromiso o motivación que dificulten la eficacia con la ciudadanía.

La información contenida en los resultados de la evaluación del desempeño serán considerados como datos relevantes y significativos en la definición de objetivos operativos y la identificación de indicadores que reflejen confiablemente los cambios producidos, el aporte de los funcionarios y servidores a la institución. La relevancia se verifica por tanto en la posibilidad de validar aquellas políticas y prácticas de administración del talento humano, al comprobar sus propósitos en la actividad diaria del servidor, así como evaluar el funcionamiento de la estructura posicional y su relación con la misión institucional.

3.4.2 Equidad.-

¹³³ <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>, Carta Iberoamericana de la Función Pública, 17.

La equidad se mide en función de la posibilidad de acceso a los servicios públicos de los grupos menos favorecidos, en comparación con las mismas posibilidades de la media del país, el principio de equidad busca garantizar la igualdad en la posibilidad de acceso a la utilización de los recursos entre los que tienen derecho a ellos.¹³⁴

Evaluar el rendimiento de los funcionarios y servidores sobre la base del manual de clasificación de puestos institucional, en caso de que la institución disponga del mismo, de otra forma, estará orientado hacia el cumplimiento de objetivos, planes, programas o proyectos, para lo cual se debe interrelacionar los resultados esperados en cada unidad o proceso interno, procediendo con justicia, imparcialidad y objetividad.

Entre otras consideraciones para una gestión de calidad en la administración pública, las distintas delegaciones de los países integrantes del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), señalan la necesidad de estandarizar contenidos y procesos, se refieren a la equidad como principio para la formulación de una estructura retributiva e indican:

“La equidad debe ser el principio rector del diseño de las estructuras retributivas, así como el atributo básico de éstas. La equidad de la compensación se manifiesta tanto hacia el interior como hacia el exterior de la organización: a) La equidad interna es la cualidad de que goza la estructura retributiva cuando las personas: tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su propia contribución, y perciben que las compensaciones recibidas por los demás empleados son justas, cuando las comparan con las que reciben ellos mismos. b) La equidad externa reúne las notas de competitividad y eficiencia salarial: Una estructura retributiva es competitiva cuando resulta adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas de las competencias necesarias, en los distintos tipos de puestos que la organización precisa. Una estructura retributiva es eficiente cuando los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún nivel o sector de puestos.”¹³⁵

La equidad como principio en la valoración del desempeño, se enfoca en los niveles internos y externos de la organización en los primeros se visualiza cuando los servidores sienten que la estructura los compensa en función de sus aportes a los productos institucionales generados, mientras que en los segundos con un enfoque

¹³⁴ Ramiro Espín, *Gestión Estratégica en Organizaciones del Sector Público* (Quito: Editorial IAEN, 2011), 19.

¹³⁵ <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>, Carta Iberoamericana de la Función Pública, 18.

externo el principio de equidad necesita una estructura competitiva para atraer motivar y retener a las personas con las competencias necesarias en los puestos institucionales.

Los ciudadanos con un enfoque de usuarios externos de la institucionalidad, en el contexto de principio de equidad, visualizarán el nivel de accesibilidad y facilidad en los servicios públicos, puesto que una estructura que compense y sea competitiva, puede mejorar los niveles de accesibilidad de sus servicios a la ciudadanía. Un principio de equidad en el fondo busca generar igualdad en los niveles de accesibilidad a los servicios públicos.

3.4.3 Confiabilidad.-

Los resultados de un procedimiento de evaluación deben reflejar la realidad de lo exigido en el desempeño del puesto institucional, lo cumplido por el funcionario o servidor, en relación con los resultados esperados de sus procesos internos y de la institución, lo que implica de forma integral y complementaria la visualización de las perspectivas institucional; del usuario externo; de los procesos internos; y del talento humano, la integralidad de éstos elementos responden a una visión sistemática del subsistema de evaluación, como parte del sistema integrado de gestión del talento humano.

En la evaluación del desempeño, una activa participación de sus actores (*máximas autoridades, jefes inmediatos, servidores evaluados, ciudadanía*), beneficia a sus resultados en cuestiones de objetividad, la necesidad de que las atribuciones asignadas a los puestos institucionales se vinculen de forma directa con las metas y objetivos de la entidad; así como, los indicadores de gestión y la forma de alcanzar dichos fines, planes o programas, sean técnicos, claros y conocidos por todos de forma previa, concede confiabilidad al procedimiento evaluatorio.

En la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y reforma del Estado, respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno se analizó la evaluación del rendimiento individual o grupal, enfatizando la importancia de la utilización de instrumentos fiables y válidos para tal procedimiento; realizando cierta distinción en las formas de evaluación señalándose:

“Cuando la evaluación se centre en resultados, deberá basarse en la previa estandarización de éstos mediante el señalamiento de objetivos

congruentes con las finalidades del puesto ocupado, y la identificación de indicadores precisos. Cuando la evaluación mida el comportamiento en el trabajo, deberá fundamentarse en la aplicación de escalas de conducta adecuadas, u otros instrumentos técnicamente probados. Se evitará en todo caso el uso de instrumentos ambiguos, de fiabilidad dudosa, susceptibles de introducir sesgos en la apreciación, o favorecedores de la mera subjetividad o arbitrariedad.”¹³⁶

Las profesoras Martha Pinzón Schneider y Margarita Rosa Janne Uricoechea, al analizar la temática de la confiabilidad se refieren a la estabilidad o consistencia de un parámetro. Se precisa la confiabilidad, por ejemplo cuando un desempeño es valorado por dos personas diferentes, y el resultado es similar.¹³⁷

La formulación de la metodología para determinar los indicadores de gestión, debe caracterizarse por observar la precisión del mismo, puesto que un principio de confiabilidad persigue asegurar que una variable de medición o parámetro sea estable y consistente en el tiempo indistintamente de la subjetividad de las personas que participen en el mismo; un indicador que visualice claramente los productos obtenidos frente a los esperados en función de unos objetivos fijados en una planificación técnica.

3.4.4 Confidencialidad.-

La utilidad de la valoración del desempeño está dada en la medida de una adecuada retroalimentación ya que es un modo de ayudar a la persona evaluada a un cambio de conducta para mejorar, en este punto las catedráticas Martha Pinzón Schneider y Margarita Rosa Janne Uricoechea señalan algunos criterios para una provechosa retroalimentación, la misma debe ser más descriptiva que evaluativa; ser específica y no general; tener en cuenta las necesidades del que recibe, como las del que brinda la retroalimentación, estar orientada hacia la conducta del cual el receptor puede hacer algo; es solicitada más que impuesta; oportuna y verificada para asegurar la claridad de la comunicación.¹³⁸

El principio de confidencialidad del procedimiento de evaluación del desempeño, responde al objetivo de la Ley Orgánica del Servicio Público, en relación al mejoramiento personal, técnico y profesional del servidor, permite que la retroalimentación como

¹³⁶ *Ibíd.*, 18.

¹³⁷ Martha Pinzón Schneider y Margarita Rosa Janne Uricoechea, Colección Pymes 7, *Desarrollo del Talento Humano* (Cali: Universidad Icesi, Cargraphics S.A. 2001), 99.

¹³⁸ *Ibíd.*, 103.

resultado de la identificación de aquellas debilidades o vulnerabilidades funcionales y de aquellas conductas o comportamientos ineficaces en el servidor evaluado, sea específica constructiva relacionando las necesidades tanto de quien la recibe como de quien la imparte.

El principio de confidencialidad, en el procedimiento de evaluación del desempeño, se ve complementado por la disposición general décima del Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público, que determina que tanto los documentos, registros informáticos, datos e información de los expedientes personales, tanto los que mantengan como los que estuvieren bajo custodia de las UATH, son confidenciales, y por lo tanto, no podrá hacer uso de ellos por parte de ninguna autoridad de orden administrativo, ni persona alguna para acciones que no sean las estrictamente relacionadas con el ejercicio del puesto de la o el servidor público; lógicamente con la excepción a las disposiciones formuladas por los órganos jurisdiccionales.

Por el principio de confidencialidad el procedimiento de evaluación del desempeño, permite administrar adecuadamente la información resultante del proceso, de modo que llegue exclusivamente a quien esté autorizado a conocerla, a efecto de alcanzar los objetivos de mejoramiento en el servidor.

3.4.5 Consecuencia.-

En el subsistema de evaluación derivarán políticas que tendrán incidencia en la vida funcional de la institución, de los procesos internos y en el desarrollo de los funcionarios y servidores en su productividad; la utilidad de medir el rendimiento implica un acompañamiento permanente que se traduce en el apoyo a la persona para que pueda adelantar un verdadero cambio en su comportamiento, también es conocido como aconsejar, enseñar, orientar, entrenar, educar. Se espera que el cambio en quien recibe ayuda, sea constructivo y útil.¹³⁹

Los resultados obtenidos por la aplicación de un procedimiento de evaluación del desempeño de los servidores, permite a la Institución el análisis de información y datos que inciden en la gestión de lo público, constituyen una herramienta previa a la adopción de políticas que incidan en la vida funcional, puesto que con la medición de los productos o servicios obtenidos, se pone a prueba la estructura orgánica y posicional previamente

¹³⁹ *Ibíd.*, 105.

formulada, en relación con su nivel de incidencia y eficacia frente a las expectativas y necesidades de la ciudadanía.

Instituciones eficaces que promuevan el desarrollo de nuestro país, una plena satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, a partir de una profesionalización continua de la función pública que garantice a sus servidores atributos como: el mérito, la capacidad, vocación al servicio, eficacia y responsabilidad en el desempeño de su función, con adhesión a los principios democráticos, en este contexto la Carta Iberoamericana de la función pública señala:

“La evaluación del rendimiento laboral de las personas, especialmente cuando se realiza con finalidades de estímulo y mejora del desempeño, requiere la implicación activa de los directivos, superiores inmediatos de las personas evaluadas. El entrenamiento de los evaluadores en el dominio de las destrezas técnicas y habilidades sociales necesarias, así como el logro de su compromiso efectivo con estas prácticas son condiciones cruciales de éxito.”¹⁴⁰

El rol de los funcionarios que ejercen los cargos públicos de nivel jerárquico superior, es determinante cuando se analizan las finalidades de estímulo e incentivo al mejoramiento en los servidores evaluados, en donde emergen aquellas habilidades sociales y personales que se impregnan con el liderazgo necesario en los puestos de mando y dirección administrativa; la formación y destrezas técnicas se visualizan en el momento que a partir de una planificación se delinearán metas, fines, indicadores y las estrategias necesarias para alcanzarlas, y la medición de resultados o rendición de cuentas cuando se responde a la ciudadanía respecto de su cumplimiento.

La Ley Orgánica del Servicio Público, establece la responsabilidad del Ministerio del Trabajo respecto de la expedición de la normativa técnica para la certificación de la calidad del servicio público cuyo sustento se observa en parámetros como el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales conforme con el Plan Nacional del Buen Vivir; una evaluación institucional de parte de sus usuarios y clientes externos; y, el cumplimiento de las normas técnicas expedidas por el Ministerio del Trabajo.

La evaluación busca comprobar si se alcanzaron los objetivos y cómo se podría mejorar el desempeño para elevar cada vez más las metas y los resultados, cual fue el

¹⁴⁰ <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>, Carta Iberoamericana de la Función Pública, 18.

resultado alcanzado y cuál fue la participación que el individuo o grupo que lo produjo tuvo en él. Esto permite que las personas tengan libertad para escoger sus propios medios y utilizar mejor sus habilidades individuales y sociales.¹⁴¹

Abordando las nuevas tendencias en la evaluación del desempeño las catedráticas Martha Pinzón Schneider y Margarita Rosa Janne Uricoechea, señala que la palabra evaluación trae implícito el concepto de “*cuestionamiento*”, de “*juzgamiento*”, lo cual ocasiona que las personas no vean con buenos ojos el proceso de evaluación, mientras que, cuando se habla de “*valoración*”, implícitamente se está hablando de “*reconocimiento*” y de “*crecimiento*”.¹⁴²

La consecuencia como principio de la evaluación del desempeño implica un análisis de los datos resultantes, para la adopción de políticas que tendrán incidencia directa en la vida funcional de la institución, al medir incluso un desempeño de los procesos internos, descripción de puestos, se observa el funcionamiento de la estructura orgánica y posicional en la consecución de los objetivos y fines propuestos.

3.4.6 Interdependencia.-

Los resultados de la medición desde la perspectiva del recurso humano es un elemento de dependencia recíproca con los resultados reflejados por la institución, el usuario externo y los procesos o unidades internas.

En el análisis de los nuevos enfoques de la evaluación del desempeño, Idalberto Chiavenato indica que los indicadores deben ser sistémicos derivados de una planificación estratégica que define el qué, cómo, cuándo medir, al considerar a la empresa como un conjunto homogéneo e integrado de aspectos relevantes.¹⁴³ La evaluación del desempeño como un componente que integra el sistema de gestión del talento humano, es un medio de vinculación que sistemática de los procesos de la administración del talento humano como son: planificación, selección, clasificación de puestos, formación y capacitación en el contexto de desarrollo y mejoramiento personal técnico y profesional de los servidores.

¹⁴¹ Idalberto Chiavenato, *Gestión del Talento Humano* (México: McGRAW HILL/ INTERAMERICANA EDITORES S.A. DE C.V.), 272

¹⁴² Martha Pinzón Schneider y Margarita Rosa Janne Uricoechea, Colección Pymes 7, *Desarrollo del Talento Humano* (Cali: Universidad Icesi, Cargraphics S.A. 2001), 98.

¹⁴³ *Ibíd.*, 261.

En el análisis de un acompañamiento permanente, como utilidad de un procedimiento de valoración del desempeño de un empleado, en la relación de ayuda, ambas partes buscan satisfacer sus necesidades. El problema que se maneja puede ser externo a los dos individuos, o parte de la relación entre ambos, por lo que se convierte en un elemento importante en la situación de ayuda la comunicación entre ambos tan pronto comienza la interacción, lo que se espera es que sea el receptor de la ayuda el que produzca el cambio en sus actitudes y comportamientos.¹⁴⁴

Un procedimiento de evaluación del desempeño, explica un principio de interdependencia cuando en su aplicación y resultados proporciona beneficios a la organización pública y simultáneamente a los servidores inmersos en la evaluación. La Institución se beneficia con la consecución de metas y objetivos o mediante una identificación objetiva de las debilidades que dificulten tal cometido, de lo cual es importante no sólo evaluar el desempeño de actividades sino principalmente la obtención de metas preestablecidas, de otra parte la evaluación debe dar importancia al servidor y en su desempeño objetivo y no en mera impresión respecto de los hábitos personales que se plasmen en el trabajo.

La evaluación mejor señalada como valoración, debe concentrarse en un análisis objetivo del desempeño de actividades en el ejercicio de un puesto, y no tan sólo en una evaluación subjetiva de hábitos personales por parte de una autoridad determinada, precisándose que empeño no es lo mismo que desempeño, de tal forma que el principio de interdependencia se configura por cuanto de la objetividad que se aplique al procedimiento de evaluación del desempeño, se beneficiará la institución pública con resultados positivos para alcanzar sus metas; mientras que el servidor público evaluado con una posibilidad de crecimiento profesional personal y técnico en el ejercicio de sus atribuciones.

3.5. Fines o finalidad pública.-

3.5.1. Fomento de la eficacia y eficiencia de los servidores evaluados.-

Los principios de eficacia y eficiencia atribuidos por el artículo 227 de la Constitución de la República de Ecuador, a la Administración Pública como un servicio a la colectividad, en una aproximación conceptual el primero implica que los órganos de

¹⁴⁴ *Ibíd.*, 105.

la administración en sus decisiones solucionen concreta y definitivamente la necesidad del ciudadano expresada en su derecho de petición; mientras que el segundo señala que la solución traducida en un servicio o producto institucional en beneficio del ciudadano, sea alcanzado con la menor utilización de los recursos (*humanos, presupuestarios, financieros, etc.*) de los cuales está dotado una entidad pública.

“La eficacia puede ser considerada, tanto desde el punto de vista tradicional como de la comparación de los resultados obtenidos con los esperados -y aún más importante- como una comparación entre los resultados obtenidos y un óptimo factible de forma tal que este concepto coincida con la propia evaluación del programa. [...] El grado de eficiencia de una actuación está definido por la relación existente entre los bienes, servicios consumidos y los bienes o servicios producidos; o con mayor amplitud por los servicios prestados (*outputs*) en relación con los recursos empleados a tal efecto (*inputs*).”¹⁴⁵

La eficacia en términos cuantitativos se considera desde una relación de los productos o servicios obtenidos frente a los esperados o proyectados por la autoridad; y, la eficiencia en una relación directa de los recursos (*bienes y servicios*) consumidos y los bienes y/o servicios producidos o prestados a la colectividad, por lo cual uno de los fines de la evaluación del desempeño, es constituirse en una herramienta de gestión de la administración pública, que permita mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios y productos prestados al ciudadano.

3.5.2. Establecimiento de plan de capacitación y desarrollo de competencias de los servidores.-

Idalberto Chiavenato, señala entre las principales razones por la cuales se explica el interés de las organizaciones por evaluar el desempeño de sus colaboradores radica en que los empleados puedan saber exactamente cuáles son sus puntos fuertes (*aquello que podrá aplicar con más intensidad en el trabajo*) y los débiles (*aquello que debe mejorar por medio del entrenamiento o el desarrollo personal*).¹⁴⁶

La organización pública, por medio de una objetiva valoración del desempeño puede identificar medios para conocer a fondo el potencial de desarrollo de sus

¹⁴⁵ Ramiro Espín, *Gestión Estratégica en Organizaciones del Sector Público* (Quito: Editorial IAEN, 2011), 18.

¹⁴⁶ *Ibíd.*, 247.

colaboradores, y definir de mejor forma aquellos programas de evaluación y desarrollo, sucesión, promoción en la carrera administrativa que sean convenientes para potenciar la consecución de la misión y objetivos institucionales.

El proceso de formación y capacitación es un conjunto de políticas y procedimientos, por los cuales los servidores públicos tienden a un fortalecimiento de las competencias considerando los perfiles de los puestos en función de los objetivos institucionales, la capacitación será el resultado obtenido del subsistema de evaluación del desempeño, para cubrir las brechas exigibles en los perfiles óptimos de desempeño y los disponibles por la o el servidor.¹⁴⁷

La evaluación del desempeño como herramienta de gestión de la administración, permite identificar aquellas fortalezas de sus servidores para intensificarlas e indicar las debilidades para actuar sobre ellas con un eficiente plan de capacitación o entrenamiento en destrezas que ayuden al servidor a mejorar en sus actividades y promover de esta forma un crecimiento en la carrera administrativa.

3.5.3. Generar una cultura organizacional de rendición de cuentas.-

La Carta Iberoamericana de la Calidad, en su capítulo primero numeral 2 señala que la calidad de la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo con metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo con los resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.¹⁴⁸

Una cultura organizacional de rendición de cuentas responde con calidad sustentado en una visión esencial en el ciudadano, que como usuario es el destinatario y la razón de ser de la institucional, en este contexto se idealiza estructuras orgánicas flexibles, dinámicas, adaptables a las cambiantes realidades sociales, con un equipo de servidores altamente competitivos comprometidos con un país y en la lucha constante por

¹⁴⁷ Ecuador: Ministerio de Trabajo, Norma Técnica del Subsistema de Formación y Capacitación, en Acuerdo Ministerial 136 publicado en el Registro Oficial 296 de 24 de julio de 2014.

¹⁴⁸ Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública.

eliminar barreras que generan inequidades y diferencias entre los diferentes grupos sociales.

3.5.4 Cohesión del sistema de gestión de desarrollo institucional.-

La evaluación del desempeño es una valoración sistemática del rendimiento, de la actuación de cada persona en función de las actividades que desempeña, las metas y los resultados que debe alcanzar, la valoración es un procedimiento que sirve para estimar el valor, la excelencia y las competencias de una persona, pero, sobre todo, analizar el nivel de aportación que hace al negocio de la organización. Idalberto Chiavenato, señala que es un proceso dinámico que incluye al evaluado, a su jefe y las relaciones entre ellos, que en la actualidad es una técnica de dirección imprescindible en la actividad administrativa.¹⁴⁹ El procedimiento de evaluación del desempeño como una herramienta para la gestión en la administración, con sus resultados posibilita el análisis de datos e información previo a la formulación de políticas públicas que cohesionen a la organización, en el funcionamiento del sistema integrado de gestión del talento humano, puesto que en un proceso evaluatorio se ponen a prueba todos los subsistemas en un primer momento la planificación, la estructura orgánica, posicional, la descripción y clasificación de puestos, la capacitación y formación, de aquellos servidores que previo un proceso de selectivo de méritos y oposición, hayan ingresado a la carrera administrativa, en esta visión integral en la institución se identificarán las vulnerabilidades y debilidades funcionales o estructurales que dificulten o impidan brindar productos eficaces y oportunos a la ciudadanía.

En relación a los objetivos administrativos producto de las evaluaciones se indica deficiencias en el proceso de cobertura de puestos, un buen o mal desempeño implica puntos fuertes o débiles para los procesos de cobertura de vacantes del departamento del personal. Errores de diseño de puestos. Un mal desempeño puede ser síntoma de diseños de puestos mal concebidos.¹⁵⁰

Sólo aquello que se evalúa se mejora, es decir únicamente aquellas estructuras orgánicas y posicionales que se someten a una medición de resultados, en relación con indicadores claros y directos en el tiempo, reflejarán si las mismas son eficientes, eficaces

¹⁴⁹ *Ibíd.*, 245.

¹⁵⁰ Jesús Lau, Compilador, *Evaluación del Desempeño de Personal Bibliotecario* (Argentina Buenos Aires: Alfagrama Ediciones S.R.L., 2010), 104.

frente a las necesidades ciudadanas o requieran reformularse, innovarse, una mala evaluación del desempeño en el servidor público, por la imposibilidad de cumplir con la misión institucional, puede ser debido a una equivocada descripción del puesto y por ende una desacertada asignación de atribuciones y responsabilidades al mismo.

En esta línea de análisis el subsistema de evaluación del desempeño, se transforma en mecanismo de retroalimentación para los demás subsistemas de administración del talento humano. John Newstrom señala que la evaluación es necesaria con el fin de 1) asignar recursos en un ambiente dinámico; 2) motivar y recompensar a los empleados; 3) retroalimentar a los empleados por su trabajo; 4) mantener relaciones justas dentro de los grupos; 5) entrenar y desarrollar empleados; 6) cumplir con las regulaciones legales.¹⁵¹

3.6. Efectos

La evaluación del desempeño al ser un procedimiento administrativo, por cuanto implica una actividad coordinada con un conjunto de actos sucesivos tendientes a un fin determinado, lógicamente se exteriorizará una decisión de la autoridad competente, que provocará efectos jurídicos en los sujetos pasivos de la relación, que en éste caso son los servidores públicos evaluados.

El procedimiento de evaluación del desempeño, surte sus efectos en relación con la calificación que resultare de su aplicación respecto del personal evaluado, en el objetivo legal de propender a un desarrollo profesional, técnico, personal de los servidores; y, dotar de mayor eficacia en sus decisiones a la Administración Pública, sirve de base para ascenso, cesación, la concesión de estímulos como: menciones honoríficas, licencias para estudios, becas, cursos de formación, capacitación e instrucción.

La escala de calificaciones de este procedimiento, como resultado de su aplicación se verifica a) excelente (*igual o superior al 90,5%*); b) Muy bueno (*entre 80,5% y 90,4%*); c) Satisfactorio (*70,5% y 80,4%*); d) Regular (*entre el 60,5% y 70,4%*); e) Insuficiente (*inferior al 60,4%*).

La servidora o servidor calificado como excelente, muy bueno o satisfactorio, será considerado para los ascensos, promociones o reconocimientos, priorizando al mejor calificado en la evaluación del desempeño. Estas calificaciones constituirán antecedente

¹⁵¹ John W. Newstrom, *Comportamiento humano en el trabajo* (McGRAW - HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. México, 2007), 137.

para la concesión de estímulos que establece la ley y sugerir recomendaciones relacionadas con el mejoramiento y desarrollo de los servidores públicos.

La servidora o servidor público que obtuviere la calificación de regular, será nuevamente evaluado en el plazo de tres meses y si nuevamente mereciere la calificación de regular, dará lugar a que sea destituido de su puesto, previo el respectivo sumario administrativo que se efectuará de manera inmediata. Posteriores evaluaciones deberán observar el mismo procedimiento. La servidora o servidor que obtuviere la calificación de insuficiente, será destituido de su puesto, previo el respectivo sumario administrativo que se efectuará de manera inmediata.

La normativa técnica, ha previsto la existencia del Comité de Reclamos de la Evaluación, en cuya competencia figura el conocimiento y resolución de los reclamos presentados por los servidores al procedimiento de evaluación del desempeño, esta instancia administrativa está integrada por la máxima autoridad o su delegado, el titular de la unidad de administración de talento humano y el jefe inmediato con voz sin voto en el comité.

Las atribuciones de este Comité se singularizan principalmente en el conocimiento y resolución en el término de 15 días contados a partir de la recepción del informe de apelación de la UATH, de lo cual se elabora y suscribe el acta de resolución de la reclamación, con notificación al servidor, la UATH, los evaluadores y la máxima autoridad.

Es pertinente acotar que en el Reglamento General a la LOSEP se prevé en el Art. 221 último inciso que en el proceso de recalificación se integrará un Tribunal conforme lo prescrito en el Art. 78 de la LOSEP que en su contenido prevé la existencia de un tribunal conformado por tres servidores incluidos en la escala de nivel jerárquico que no hayan intervenido en la calificación inicial; sin embargo de lo citado, en la Norma Técnica de Evaluación del Desempeño en el Art. 6 se determina un Comité de Reclamos de la Evaluación integrado por la máxima autoridad o su delegado el responsable de la unidad de talento humano y el jefe inmediato con voz y sin voto. En relación con el Art. 89 del Reglamento de la LOSSCA que rigió en su tiempo.

La evaluación del desempeño dada su integralidad y lo sistemático de sus resultados, permite una valoración en relación al cumplimiento de procesos internos, programación institucional, objetivos políticas de promoción, ascenso y cesación, de lo

cual constituye una efectiva herramienta de gestión en la administración que está en permanente innovación, institucionalizando una cultura gerencial cuya calidad se mida en resultados centrados en el ciudadano.

En el análisis de una evaluación por objetivos investigadores como Peters propone que, para imprimir flexibilidad en las organizaciones, es necesario redefinir radicalmente los tres elementos de control organizacional sobre las personas: la evaluación del desempeño, el esclarecimiento de objetivos y la descripción de puestos. Estos tres elementos se fueron burocratizando progresivamente para reforzar la estabilidad y permanencia y sufren un alarmante desfase frente a las necesidades cambiantes de hoy.¹⁵²

Finalmente dada la importancia de la evaluación del desempeño, es la sociedad, la ciudadanía la que debe en un tiempo determinado, evaluar y valorar la gestión de los niveles jerárquicos en la administración pública, por medio de los resultados que institucionalmente se produzcan, en lo cual se precisa una cultura social tendiente a evaluar la gestión para mejorar; en lo cual flexibilizar la institucionalidad, requiere una redefinición de la evaluación del desempeño, determinación, esclarecimiento de los objetivos y la descripción de puestos con una relación directa, debido a que la burocratización de un producto o servicio merma el derecho reconocido constitucionalmente de los ciudadanos a servicios públicos de óptima calidad.

Los resultados de la evaluación del desempeño mediante la retroalimentación a todos los demás subsistemas del Sistema Integrado del Desarrollo del Talento Humano permiten corregir aquellas inconsistencias detectadas que reducen la productividad de la gestión de las Instituciones, de ahí que la voluntad política de la autoridad debe mantener con firmeza la vigencia del esquema normativo y no permitir excepciones con la publicación de resoluciones que evidencien un abuso en el ejercicio de la competencia regulatoria.

En la actualidad es necesario una norma técnica del subsistema de evaluación del desempeño que se actualice su contenido acorde con la vigencia de los preceptos de la LOSEP, desde un enfoque técnico permita el cumplimiento de los objetivos por los cuales fue expedida.

¹⁵² Idalberto Chiavenato, *Gestión del Talento Humano* (McGRAW - HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. México, 2009), 269.

Una vez realizado el estudio del procedimiento administrativo de la evaluación del desempeño de los servidores públicos sujetos al ámbito de la Ley Orgánica del Servicio Público, en su noción conceptual, sus principios, sus fines o finalidad social, y sus efectos se resalta la importancia de la evaluación del desempeño como una herramienta de gestión en la Administración Pública, que permita contar con instituciones con altos índices de productividad, servidores incentivados en un desarrollo profesional, técnico y personal, en beneficio de la ciudadanía, se esbozarán ciertas conclusiones y recomendaciones.

CONCLUSIONES

Entre las conclusiones que me permito expresar al final de este trabajo de investigación se precisan las siguientes:

El procedimiento administrativo de evaluación del desempeño, constituye una herramienta de gestión en la administración pública, sus resultados identifican fortalezas y debilidades en el funcionamiento del sistema integral de gestión del talento humano, que verifican las premisas formuladas al inicio de la investigación, con una eficiente planificación, descripción de puestos y definición de procesos, tendientes a una oportuna capacitación y un crecimiento profesional del servidor.

El procedimiento de evaluación del desempeño de los servidores públicos, permite el establecimiento de una política de incentivos remunerativos, reconocimientos, menciones honoríficas, cuando sus resultados son (*excelente, muy bueno, satisfactorio*) intensificando la actividad en las fortalezas y cuando sus resultados son (*regular, e insuficiente*) tomar las medidas correctivas tendientes a una mejor productividad de las instituciones públicas.

Los dignatarios (nombramiento de elección popular); servidores de libre nombramiento libre remoción (funcionarios en niveles jerárquico superior) deberán rendir cuentas a la ciudadanía; mientras que los servidores de carrera (nombramientos permanentes); servidores temporales (nombramientos provisionales, contratos ocasionales u otras modalidades) se someterán al procedimiento de evaluación del desempeño.

Es importante garantizar el derecho de los servidores públicos a la estabilidad en el ejercicio de sus puestos institucionales, para evitar una excesiva movilidad o rotación en el talento humano que presta sus servicios en las dependencias públicas, promover la eficacia de la planificación y proyectos a largo plazo, en lo cual tiene sentido una evaluación de la gestión para optimizar y mejorar los resultados alcanzados en relación con los esperados.

La meritocracia se califica al ingreso de una persona a la carrera administrativa en el concurso público respectivo, sin embargo, los méritos deben sostenerse inclusive para mantenerse en el desempeño de las actividades administrativas, ejerciendo un cargo, con procedimientos de evaluación objetivos, transparentes, que motiven un desarrollo profesional en el empleado y a la vez un mejoramiento en la productividad de las

instituciones públicas, de cuyo control figura como máxima entidad el Ministerio del Trabajo.

De los cinco subsistemas que integran el sistema integrado de desarrollo del talento humano del sector público, el Ministerio del Trabajo ha expedido normas técnicas acordes y actualizadas con la LOSEP en tres subsistemas a decir Planificación, Capacitación, y Selección del Personal; mientras que están pendientes de actualizarse las normas técnicas de análisis, valoración y clasificación de puestos; y de evaluación del desempeño.

Es relevante mantener el espíritu que plasmó el asambleísta cuando en la disposición del Art. 76 de la LOSEP orientó la evaluación bajo parámetros objetivos acordes con las funciones responsabilidades y perfiles del puesto, de tal forma que en el cumplimiento de las normas técnicas expedidas por el Ministerio del Trabajo toda institución pública cuente con reglamentos organizativos traducidos en instrumentos técnicos que permitan una gestión de calidad y con altos estándares de competitividad.

La certificación de calidad del servicio al cual se encuentran sujetos las instituciones inmersas en el ámbito de la LOSEP es un parámetro que permite observar el cumplimiento estricto de las normas técnicas expedidas por el Ministerio del Trabajo y principalmente evaluar la percepción que tienen del servicio público los usuarios externos que son los ciudadanos, de cuyas necesidades se justifica la existencia misma de la institucionalidad.

RECOMENDACIONES

Entre las recomendaciones, al final de este trabajo de investigación se expresan las siguientes:

Es necesario que el Ministerio del Trabajo como órgano de control público inspeccione a las instituciones a efecto de controlar que las mismas cuenten con instrumentos técnicos como el estatuto orgánico de gestión, y el manual de descripción valoración y clasificación de puestos, aprobado o actualizado.

Se debe analizar la posibilidad de un proyecto de Código Orgánico de Procedimientos Administrativos, que institucionalice y establezca la importancia jurídica del estatuto de gestión organizacional por procesos y el manual de descripción, valoración y clasificación de puestos institucionales, determinando responsabilidades por su incumplimiento, para beneficiar a una gestión pública de calidad.

Es indispensable que las metas y fines institucionales, los indicadores de gestión sean conocidos por todos los servidores públicos que serán objeto de evaluación, en un ejercicio de medición de los productos o servicios alcanzados frente a los prefijados y a los esperados.

Los resultados del proceso de evaluación del desempeño, servirán a las Unidades de Administración del Talento Humano, para formular y orientar en un eficiente plan de capacitación frente a las necesidades institucionales.

Implementar la evaluación del desempeño permite medir parámetros de calidad y cantidad del trabajo que aunadas a la disposición de servicio, proyecten una organización altamente competitiva, con los mejores profesionales con la expectativa de crecimiento en la carrera administrativa.

Se deben promover espacios públicos de difusión y discusión ciudadana respecto de la calidad de los servicios en las instituciones públicas como forma de evaluar y valorar la gestión de los niveles jerárquicos y en sus resultados alcanzados.

Es importante que el Ministerio de Trabajo, como órgano rector del sistema de desarrollo del talento humano, ejecute el control en las instituciones públicas en relación al cumplimiento de las normas técnicas que desarrollan un contenido normativo de los subsistemas que integran el sistema integrado de administración y desarrollo del talento humano.

Abreviaturas

Art.- Artículo.

CRE.- Constitución de la República del Ecuador.

COFJ.- Código Orgánico de la Función Judicial

LOSEP.- Ley Orgánica del Servicio Público

R LOSEP.- Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público

LOSSCA.- Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.

RLOSSCA.- Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.

Inc.- Inciso.

Bibliografía

Fuentes Doctrinarias:

- Alles Martha Alicia, Desempeño por Competencias Evaluación de 360. Buenos Aires: Granica, 2011.
- Berry Thomas H., Cómo gerenciar la transformación hacia la calidad total, McGrawHill. Santafé de Bogotá, Colombia: Kimpres Ltda, 1992.
- Benalcázar Guerrón Juan Carlos, Derecho Procesal Administrativo, Quito: Andrade y Asociados Fondo Editorial, 2007.
- Borja y Borja Ramiro, Teoría General del Derecho Administrativo, Quito: Pudeleco S.A, 1995.
- Cassagne Juan Carlos, Derecho Administrativo. Buenos Aires: Abeledo - Perrot S.A, 2000.
- Chiavenato Idalberto, Gestión del Talento Humano. México: McGRAW- HILL / INTERAMERICANA EDITORES S.A. DE C.V., 2009.
- Díaz y Díaz María Cruz, El Empleado Público ante el procedimiento administrativo, deberes y obligaciones de una Buena Administración. España: Wolters Kluwer S.A, 2011.
- Dromi José Roberto, Manual de Derecho Administrativo. Buenos Aires: ASTREA DE ALFREDO Y RICARDO DEPALMA, 1987.
- Dueñas Quevedo Clara Cecilia, La flexibilización de las relaciones laborales del Estado con sus servidores. Bogotá: Centro Editorial Rosarista, en Temas de Derecho Administrativo Contemporáneo, 2008.
- Espín Ramiro, Gestión Estratégica en Organizaciones del Sector Público. Quito: Editorial IAEN, 2011.
- Jéze Gastón, Técnica jurídica, servicio, función pública y sus servidores, 2 vol. México: EJU Jurídica, 2007.
- Granja Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quito, Editorial Jurídica del Ecuador, 2006.
- Gutiérrez Pulido Humberto, Calidad Total y Productividad, México, McGRAW-HILL/ INTERAMERICANA EDITORES, S.A., 2010.
- García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo. Colombia, Editorial TEMIS S.A., 2008.
- Garrido Falla Fernando, Tratado de Derecho Administrativo. Madrid: EDITORIAL TECNOS GRUPO ANAYA S.A., 2006.

Gordillo Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, La Defensa del Usuario y del Administrado. Argentina: Fundación de Derecho Administrativo, 2009.

Losada i Marrodán Carlos, ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

Lau Jesús, Evaluación del Desempeño del Personal Bibliotecario. Argentina: Alagrama Ediciones S.R.L., 2010.

Marienhoff Miguel, Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Ed. Abeledo-Perrot S.A, 1966.

Mateo Ramón Martín, Curso de Derecho Administrativo. España: Editorial Trivium S.A., 2001.

Montaña Plata Alberto, El concepto de servicio público en el Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, Ed. 2da, Colombia, 2005.

Moore Mark H., Gestión Estratégica y Creación de valor en el Sector Público. España: A&M, SL, 1998.

Monacelli Gualterio, Elementos de Derecho Administrativo. Buenos Aires: “EL ATENEO”, 1961.

Morales Tobar Marco, Manual de Derecho Procesal Administrativo. Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.

Nevado Batalla Moreno Pedro, Legalidad y Buena Administración, Bogotá Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Grupo Editorial Ibáñez, 2009.

Newstrom John W., Comportamiento humano en el trabajo, McGraw Hill, Ed. Duodécima. México: Centro Gráfico Industrial S.A., 2007.

Núñez Martín Antonio, El nuevo directivo público, Claves de Liderazgo para la Gestión Pública. España: Universidad de Navarra S.A, 2012.

Noguerón Consuegra, Pedro, Venegas Trejo, Sonia, Temas de Derecho Administrativo. México, Hamburgo, 2007.

Oyarte Martínez Rafael, Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado, Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2004.

Parada Ramón, Derecho Administrativo, Organización y empleo público, Madrid, MARCIAL PONS EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES S.A., 2010.

Pérez Efraín, Derecho Administrativo, Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2009.

Pinzón Martha Schneider y Janne Uricoechea Margarita Rosa, Desarrollo del Talento Humano, Cali, Universidad Icesi – Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

Rojas López Miguel David PhD, Alexander Correa Espinal PhD, Fabiana Gutiérrez Msc,
Sistemas de Control de Gestión. Bogotá: Ediciones de la U, 2012.

Rodríguez Libardo, Derecho Administrativo, Colombia: Editorial TEMIS, 2000.

Rizo Oyanguren Armando, Manual Elemental de Derecho Administrativo, Nicaragua:
Universidad Autónoma de Nicaragua, 1991.

Sayagués Laso Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Ed. 8va, Uruguay: Clásicos
Jurídicos Uruguayos, 2002.

Secaira Durango Patricio, Curso Breve de Derecho Administrativo, Quito: Editorial
Universitaria, 2004.

Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, México: Porrúa. 1999.

Silva Saltos Ruth, Oviedo Marco, Diseño Organizacional y Estructura de Puestos, Colección
Nuevo Estado. Quito: Equipo Editorial IAEN, 2011.

Storini Claudia y Navas Alvear Marco, La acción de protección en Ecuador – Realidad Jurídica,
Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2013.

Santofimio Gamboa Jaime Orlando y Viana Cleves María José, Estructura de la Administración
Pública bajo la perspectiva de la Corte Constitucional. Bogotá: Universidad Externado de
Colombia, 2003.

Sharkansky Ira, Administración Pública. Nueva York: Markham Publishing Company y en
español Editores asociados, 1972.

Legislación Ecuador:

Ecuador: Constitución de la República del Ecuador Registro Oficial No.499, 20 de octubre de
2008.

Ecuador: “Enmiendas a la Constitución de la República de Ecuador”, Registro Oficial No. 653
de 21 de Diciembre de 2015.

Ecuador: Ley Orgánica del Servicio Público Registro Oficial No. 294, 6 de octubre de 2010.

Ecuador: Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Registro Oficial
No. 337 de 18 de mayo de 2004.

Ecuador: Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público, Registro Oficial No.418
de 1 de abril de 2011.

Ecuador: Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, Registro Oficial
No. 536 de 18 de mayo de 2002.

Ecuador: Norma Técnica para la Certificación de Calidad, Registro Oficial 706 de 18 de mayo de 2012.

Ecuador: Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño, Registro Oficial No. 303 de 27 de marzo de 2008.

Ecuador: Norma Técnica del Subsistema de Formación y Capacitación, Registro Oficial No. 296 de 24 de julio de 2014.

Ecuador: ex Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones (SENRES) “Resolución No. SENRES-PROC-2006-0000046”, en el Registro Oficial No. 251 de 17 de Abril de 2006.

Ecuador: ex Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones (SENRES) “Resolución No. SENRES-PROC-2 Secretaría Nacional Resolución SENRES – RH – 2005 – 000042”

Ecuador: Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) “Norma Técnica de Administración por Procesos”, Registro Oficial No. 895 de 20 de febrero de 2013.

Páginas Web.

Página web del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>.

Página web de la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES)
<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/La-desconcentraci%C3%B3n-del-Ejecutivo-en-el-Ecuador.pdf>

Página web de la Real Academia de la Lengua Española
<http://www.rae.es/search/node/rendimiento>.

Página web Diccionario Jurídico Elemental Guillermo Cabanellas. <http://cafeyeyes.com/wp-content/uploads/2013/02/diccionario-juridico-elemental-guillermo-cabanellas.pdf>