

Síntesis del diagnóstico Caso Ecuador¹

I. RESUMEN EJECUTIVO

Principales conclusiones

El Servicio Civil ecuatoriano ha atravesado varios intentos de mejora a partir de fines de los noventa, sin embargo, la alta puja política interna y la prevalencia de prácticas clientelistas no permiten su desarrollo en forma integral. Cabe destacar que se ha aprobado un nuevo marco legal, la Ley 2003-17, que vuelve a establecer cuestiones tales como la prohibición de nepotismo y de pluriempleo, así como el concurso por mérito para el ingreso, ya señaladas por otros marcos legales. Este contexto se complica por la existencia de diversos regímenes que imprimen un ambiente de fragmentación y autonomía, cuyos efectos más disfuncionales se traducen en la política de remuneraciones, la cual es hoy el principal núcleo de reforma.

Ni el contexto interno ni la estructura organizativa existentes favorecen el funcionamiento del SC. Las inercias o resistencias a cambiar las cosas derivadas de la cultura organizativa autoritaria y poco estimulante para el desarrollo y mejoramiento de los recursos humanos, el alto grado de conflicto interno en algunos sectores, la restricción fiscal unida a una sub-utilización de la tecnología y a la alta injerencia política en la gestión de los RH impactan negativamente en la gestión del sistema de RH.

El promedio de los índices se sitúa entre un 15 a 20%. Los valores más bajos se dan para el índice de eficiencia que alcanza un 16% y los más altos se sitúan en capacidad funcional y capacidad integradora que representan un 19%.

Antecedentes

La Constitución Política de la República del Ecuador (1998), prevé que la administración pública se organizará de manera descentralizada y desconcentrada y la Ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos, regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación. Tanto el servicio civil como la carrera administrativa se realizarán mediante concursos de mérito y oposición, y sólo por excepción estarán sujetos a un régimen de libre nombramiento y remoción. Las remuneraciones que perciban los servidores públicos serán proporcionales a sus funciones, eficiencia y responsabilidades. Para el régimen laboral, existe una diversidad de regulaciones. Pueden estar amparados por la actual Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las remuneraciones del sector público

¹ Autores: Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic.

Este trabajo se basa en la revisión y actualización del diagnóstico realizado por Patricia Herrmann (2003).

(Ley 2003-17), el Código del Trabajo, por la Ley de Carrera Administrativa de la función legislativa, por el Reglamento de carrera judicial, o por sus propias leyes de escalafón, según el caso, identificándose un total de más de 70 instrumentos jurídicos que regulan las relaciones de los servidores del servicio civil. Hubo una suma de propuestas de reforma a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa fallidas en el gobierno anterior y actualmente el nuevo gobierno por un compromiso fiscal con el FMI, propuso al Congreso la aprobación de una Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación de las Remuneraciones del Sector Público, la cual fue aprobada el 6 de octubre de 2003.

Sus aspectos clave son: 1) **unificación y homologación de salarios:** dispone que se unifiquen todos los componentes que constituyen el ingreso de los dignatarios, autoridades, funcionarios, servidores y trabajadores que prestan sus servicios en las entidades previstas en la ley. Para ello se establece la remuneración mensual unificada, la cual resulta de la división por 12 de todos los ingresos anuales que el servidor tenga presupuestados. La SENRES, establecerá una nueva escala de Remuneraciones Mensuales unificadas pero una vez que se produzca la unificación se dará paso a la homologación; 2) **Nepotismo:** lo establece como un acto ilegal ejecutado por una autoridad nominadora cuando favorece a su cónyuge o parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundos de afinidad. Asimismo señala que no se admitirá, a ningún título o calidad, la herencia de los cargos o puestos de trabajo dentro del sector público²; 3) **Reingreso:** salvo el caso de renuncia voluntaria, no podrán reingresar al sector público quienes hubieren sido indemnizados. El trabajador legalmente destituido podrá retornar al servicio público en un período de dos años. No podrá hacerlo a la institución de la que fue destituido; 4) **Institucionalidad:** crea la Secretaría Nacional Técnica de Recursos Humanos (SENRES) en reemplazo del Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM) y la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI); 5) La inclusión de la **figura de concurso** de mérito y

oposición a efectos del ingreso³; 6) **Las huelgas:** la paralización de los servicios públicos en áreas como la salud, educación, justicia, seguridad social, electricidad, agua potable, distribución de hidrocarburos, transportación pública y telecomunicaciones, es causa de destitución; 7) **indemnizaciones:** establece el monto de la compensación por eliminación o supresión de partidas que será de un máximo de \$30.000. Señala que los contratos colectivos, actas transaccionales, de finiquito y otros acuerdos que se celebren en adelante no podrán estipular indemnizaciones que superen esta cifra; 8) **La jubilación:** los funcionarios y servidores tendrán derecho a recibir, por una sola vez, el equivalente a cuatro remuneraciones mensuales unificadas.

Contexto Institucional

En 1999, la economía fue devastada por una severa crisis, generando el aumento de la pobreza, el incumplimiento con la deuda pública, depósitos bancarios congelados y un sistema bancario en colapso, los sistemas productivos descompuestos, y un importante levantamiento indígena apoyado por elementos de las fuerzas armadas. A partir del año 2000, la economía experimentó una frágil recuperación, a medida de que una nueva Administración comenzó a implantar reformas económicas, pero la falta de apoyo político dejó la agenda de reformas incompleta en gran medida. Las elecciones de noviembre del 2002 produjeron una transición del poder hacia los ecuatorianos más pobres, con la asunción en enero de 2003 del Sr. Lucio Gutiérrez, quien fue electo Presidente

² El tema del nepotismo también está señalado en la Constitución y en la anterior Ley de Carrera Administrativa y Servicio Civil.

³ Cabe destacar que la figura de concurso, no estaba explícitamente señalada en el anterior marco legal. Este aspecto es especificado por la Constitución Política de la República en su Art. 124, que consagra “el principio de que el ingreso y el ascenso, dentro del servicio civil y la carrera administrativa se harán mediante concurso de méritos y oposición”, también se encuentra en la reglamentación de la Res. OSCIDI 2001-061.

con el apoyo de las organizaciones indígenas, campesinas y sindicales. Sus primeras acciones fueron lanzar un Diálogo Nacional y tomar medidas de austeridad para estabilizar las cuentas fiscales, desarrollar planes para introducir varias reformas legislativas clave al Congreso Nacional, como parte de su programa de reforma económica, promover reformas en los mercados financieros y laborales, aumentar la eficiencia de las empresas públicas, e incrementar el acceso a los servicios de educación, salud y otros servicios públicos. En particular, durante el período 2003–2007, el principal objetivo del Gobierno es reducir la pobreza en términos de consumo del 51% al 38% mediante un crecimiento económico alto y sostenido. Existen varios riesgos para el éxito de este programa, por la continua vulnerabilidad macroeconómica, la resistencia por parte de los intereses creados, y las preocupaciones dentro del movimiento indígena aliado con el presidente sobre el impacto del programa de reforma sobre los pobres.

Cambios desde la fecha del primer diagnóstico (julio 2003)

En enero del 2004 el Congreso aprueba la Ley Orgánica Reformatoria (Ley 2004-30), que modifica a la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las remuneraciones del sector público, Ley (2003-17), que había sido aprobada en octubre del 2003.

Las modificaciones centralmente apuntan a la eliminación de la CONAREM; la definición del monto por indemnización, marcando, a su vez, que al 30 de junio del 2004 debería implementarse la Escala de Remuneraciones vigente de 14 grados dictada por la SENRES⁴.

La ley ha generado un amplio debate tanto de los sectores gremiales como de las instituciones estatales que verían afectadas sus remuneraciones por el proceso de unificación y homologación. En efecto, desde su aprobación fueron presentados por organizaciones sindicales⁵ y sociales ante el Tribunal Constitucional varios pedidos de inconstitucionalidad, solicitando entre otros puntos que se eliminara su

carácter orgánico. A fines de septiembre el Tribunal falló en contra de la mayoría de los reclamos y mantuvo el carácter de orgánico⁶ de la misma, lo cual le da supremacía sobre otras normas laborales. No obstante, se declararon inconstitucionales algunos de los artículos y disposiciones del reglamento, en particular los referidos a las normas que contenían la prohibición de las entidades del Estado para contratar y nombrar a quienes mantengan en su contra acciones judiciales, y declaró inconstitucional la frase “sujetos al Código del Trabajo”, contenida en el art. 108 de la ley, lo que supondría determinar que la unificación y homologación salarial se mantendrán únicamente para los empleados sujetos a la Ley de Servicio Civil y no aplicaría al resto de trabajadores que estuvieran bajo el amparo del Código del Trabajo. Este último aspecto todavía no ha quedado explícitamente definido. Por último, cabe destacar que la nueva Ley 2003-17 (reformada por Ley 2004-30) no ha sido reglamentada hasta el momento.

Análisis por subsistemas⁷ Planificación

Existencia e integridad del sistema (1–3)

El subsistema de planificación se encuentra escasamente desarrollado, pese a la presencia dis-

⁴ Por Decreto 1820–04 se estableció la escala de remuneración mensual unificada para los dignatarios, autoridades y funcionarios de nivel jerárquico superior.

⁵ Las organizaciones sindicales fueron la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres, CEOSL, la FUT, la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE), y Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores (CEDOCUT). El pedido de inconstitucionalidad puede encontrarse en www.cte-ecuador.org.

⁶ Existía un dictamen previo emitido por la Tercera Sala del organismo, en el que se opone a la eliminación del carácter de orgánica de la ley.

⁷ El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo 1. Para cada apartado se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

cursiva de este aspecto en los marcos legales⁸. Asimismo, tampoco la gestión presupuestaria ha integrado herramientas modernas que permitan desarrollarlo. Actualmente las acciones están orientadas a mejorar la disciplina fiscal y poder contar con la información requerida en tiempo y forma. Por ejemplo, se han emitido nuevas planillas para el presupuesto 2005 para poder disponer de información completa y actualizada respecto del número de servidores con que cuenta la institución y los montos de remuneraciones unificadas, mensuales y anuales a percibirse (MEF, 2004). Existen contrataciones ocasionales y contratos por servicios profesionales, aunque no se cuenta con información relativa a su magnitud. La Ley 2003-17 derogó la Ley de Servicios Personales por Contratos que era la forma jurídica bajo la cual se realizaban las contrataciones. Hoy en día, esta modalidad se regula bajo el marco de la nueva ley y por las pautas establecidas en el Decreto del Poder Ejecutivo 1.621 del 27 de abril del 2004 en el cual se establecen las normas de restricción del gasto público, limitando la posibilidad de contratación a determinadas instituciones, previa calificación del SENRES y la Secretaría General de la Administración Pública⁹, y se señala que el ingreso bajo esa modalidad deberá cumplir con todos los requisitos exigibles para el ingreso y el ejercicio de un puesto público conforme a lo previsto en la Ley 2003-17 y que los contratados estarán sujetos a los derechos, deberes, obligaciones, prohibiciones y demás disposiciones que establece la mencionada ley. Los contratos de servicios profesionales no están bajo la modalidad de relación de dependencia y los pueden regir diversos marcos legales¹⁰.

Información de base (4)

Se verifica que actualmente no existe una sola fuente de información que precise el estado de situación de la gestión de los recursos humanos en el sector público, ni información completa relativa a este aspecto. Hasta el momento algunas instituciones informaban a la OSCIDI o al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Las empresas públicas, corporaciones, procuraduría, contraloría, gobiernos seccionales autónomos, no reportan a nadie, y en estos últimos se registra un crecimiento del personal no controlado. Por la nueva Ley 2003-17 corresponde al SENRES administrar la infor-

⁸ Por ejemplo, la Resolución No 51 de la OSCIDI, Art. 4, numeral 9 (Dic. 2000), declara técnicamente las Políticas de Gestión de RH, y la Integración Sistémica expresando que el Sistema de Gestión de RH estará integrado a los demás sistemas del Desarrollo Organizacional y entre estos a los de: Planificación, Administración Financiera, Compras y Suministros, para el intercambio e interrelación de la información, para facilitar el proceso de decisión gubernamental. También este aspecto aparece en la Nueva Ley, la cual señala a la planificación del conjunto de normas, técnicas y procedimientos orientados a determinar la situación histórica, actual y proyectada de los recursos humanos, a fin de garantizar la cantidad y calidad de este recurso, en función de la Estructura Administrativa correspondiente.

⁹ Las áreas son: salud; educación pública; bienestar, seguridad y rehabilitación social; energía eléctrica; agua potable; alcantarillado; servicio de rentas internas y corporación aduanera ecuatoriana; procesamiento, transporte y distribución de combustibles; y, telecomunicaciones; ejecución de proyectos que se financien con créditos externos; control y seguridad a cargo de la Fuerza Pública y Bomberos, y organismos a cargo del control del tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; y preparación de procesos de modernización, elecciones estadísticas, encuestas, censos, cedulación y registro civil exclusivamente cuando éstos tengan lugar.

¹⁰ Las normas son a) El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en lo que se refiere a su artículo 75; b) La disposición general primera de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público; c) De conformidad con el objeto del contrato, los mismos se someterán a los procedimientos y normativa que para cada caso establece la Ley de Consultoría, Ley de Contratación Pública o la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público;

mación; sin embargo esta competencia mostró rápidamente sus dificultades a mediados de año ya que no todas las instituciones habían remitido al SENRES la información requerida relativa a remuneraciones. Cabe destacar, que el SENRES no es la única institución que ha tenido negativas en su intento de conocer los sueldos de algunas entidades del Estado, lo mismo pasa con la Comisión de lo Laboral del Congreso¹¹ ya que existe cierta cultura del “secreto” sobre la información relativa a plantas y remuneraciones.

Eficacia (5–9)

Las necesidades de personal no responden a estudios de las necesidades tanto cuantitativas como cualitativas de la organización, éstas han sido determinadas en forma cortoplacista y centradas en los ajustes presupuestarios de las organizaciones. Existe dentro del acuerdo con el FMI la pauta de reducción de las plantas y del gasto en personal, a la par que los costos de la homogenización salarial requieren de la eliminación de 5000 puestos de trabajo en el sector público. Por último, cabe destacar que el gasto en personal muestra una tendencia creciente (Banco Central, 2004). A modo de ejemplo cabe señalar que en el 2003, el control salarial se aplicó a partir del Decreto Ejecutivo N° 44 (RO No. 11 de 30-1-2003) que explicitaba las “Normas para el Incentivo Patriótico al Ahorro en el Sector Público”. Mediante este Decreto se congelaron los sueldos y salarios de los servidores públicos durante este año, se prohibió la creación de cargos y se intentó reducir a un límite del 10% por institución los cargos de libre remoción. Estas normas se cumplieron parcialmente debido a que la cobertura del Decreto Ejecutivo solo alcanza a los servidores del Gobierno Central; y, hay instituciones que cuentan con leyes especiales que permiten el incremento autónomo de los sueldos y salarios (Banco Central, 2004). Estos aspectos hacen que se estime un crecimiento de la masa salarial del 10% anual. El gasto en personal representa el 37 % de los gastos totales del presupuesto

del gobierno central para el 2005. Las personas que prestan sus servicios en Asuntos Internos, Defensa, Educación y Salud representan el 93% de la totalidad de los servidores públicos del Gobierno Central. No existe información sobre el grado de tecnificación de las plantillas, pero se destaca que la modalidad a contratación está integrada por un alto número de profesionales.

Administración (10–11)

Dado el contexto señalado, las previsiones de la planificación de Recursos Humanos no son objeto de seguimiento y actualización. Por ejemplo, vale señalar el caso de la Superintendencia de Compañías que en el año 2003 aumentó su personal en 260 funcionarios, pese al llamado de “austeridad” presidencial. La fragmentación y el clientelismo del sistema generan que sean las más altas autoridades políticas quienes participen en las decisiones sobre planificación.

Organización del Trabajo

Existencia e integridad (12)

Existe una serie de normas que han regulado hasta el momento los procesos centrales de organización del trabajo que comprenden la clasificación de los puestos, los grupos ocupacionales y las series y clases correspondientes. Estos aspectos muestran un alto grado de heterogeneidad dependiendo de la organización.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13–17)

Los servicios están estructurados por áreas, acordes al ámbito de responsabilidad administrativa y técnica de las entidades, organismos y dependencias del sector público. Hasta ahora, el Sistema de Clasificación está estructurado por

¹¹ Ver declaraciones de Juan Abel Echeverría, secretario técnico de SENRES, en Diario Hoy, 7 de abril de 2004.

grupo ocupacional comprendiendo¹²: el nivel funcional, la serie (conjunto de clases de puestos), la clase (conjunto de puestos que ejecutan similares actividades) y el puesto. Este esquema se instrumentó a partir del 2001 y su implementación requirió que la organización definiera su nueva estructura y gestión organizacional bajo el enfoque por procesos, realizándose en la mayoría de los Ministerios. También se han desarrollado Manuales por Grupos Ocupacionales¹³. Este cambio implicó pasar de una clasificación de 21 puestos a una de 14. La mayoría de los ministerios han ido adoptando esta modalidad, más como un requisito para acceder a la nueva clasificación que por racionalización organizacional.

De acuerdo a la Nueva Ley 2003-17, la SENRES administra el Sistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil y sus reformas. El sistema de clasificación será de uso obligatorio en todo nombramiento, contrato ocasional, ascenso, traslado, rol de pago y demás movimientos de personal. Este rol ya se ha iniciado y a modo de ejemplo cabe destacar la Res. SENRES-RH 2004-32, que establece la valoración e instrumenta el proceso de inclusión de las clases de puestos de los cuerpos de bomberos, dentro de la estructura ocupacional genérica y escala de sueldos básicos. Por último, este esquema permite movilidad de los servidores que son susceptibles de ser trasladados en función de las necesidades organizacionales.

Calidad de la definición de perfiles (18–21)

No todas las instituciones cuentan con los diseños de los puestos y una definición clara de los perfiles que requiere la organización. Además hay una gran heterogeneidad en la presencia de estos instrumentos, sin que exista un control sobre su cumplimiento. Los perfiles cuando se definen se centran en la titulación y la experiencia¹⁴.

Administración (22–23)

Ha habido una revisión general iniciada en 2001 a partir de la estructuración por procesos. Hasta la aprobación de la Nueva Ley 2003-17, la OSCIDI

tenía la facultad de administrar el sistema de clasificación de puestos, actualmente, estas funciones son asumidas por el SENRES.

Gestión del Empleo

Igualdad y mérito de acceso (24–27)

Previamente a la aprobación de la Nueva Ley 2003–17, ya existían pautas para el ingreso sin diferencias sustantivas con lo actualmente enunciado y el viejo marco reglamentario para la selección de personal (Res. OSCIDI N° 61 de 2001) no ha sido derogado hasta el momento. Sin embargo, cabe señalar que dadas las disposiciones de austeridad, no existen ingresos de personal salvo excepciones autorizadas por el Secretario de la Administración Pública.

La ley delega en las Unidades de Administración de Recursos Humanos de cada institución, la selección de candidatos y establece que el ingreso a un puesto público será efectuado mediante concurso de merecimientos y oposición, con los cuales se evalúe la idoneidad de los interesados y se garantice su libre acceso. En la práctica no siempre existen

¹² A efectos de su estructuración se definen tres tipos de procesos 1) el Gobernante: que es el conjunto de actividades relacionadas con el direccionamiento estratégico que orienta la gestión de la organización mediante el establecimiento de políticas, directrices y normas; 2) el Agregador de Valor: que es el conjunto de actividades que aseguran la entrega de bienes o servicios conforme los requerimientos del cliente ciudadano, relacionados con la misión organizacional y 3) el Habilitante: es el conjunto de actividades requeridas para la gestión de los recursos humanos, financieros tecnológicos, y bienes necesarios para la entrega de productos demandados por el cliente ciudadano de acuerdo con la misión organizacional. Res OSCIDI No 50/ 2001.

¹³ Ver Manual de Clasificación de Grupos Ocupacionales del Personal Auxiliar del Servicio Exterior, en <http://www.mmree.gov.ec/mre/documentos.htm>

¹⁴ A modo de ejemplo ver la Resolución SENRES 2004-31, que establece el perfil para los titulares de las áreas de administración de recursos humanos que de ella dependen.

o están claros los mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación.

Calidad del Reclutamiento (28)

Los medios utilizados para la búsqueda y atracción de candidatos no son siempre los más idóneos. No existen procedimientos explícitos sobre pautas de reclutamiento. No siempre es abierto y priman en muchos casos las prácticas de la cuota política o el compadrazgo, que propician la arbitrariedad, la politización y el nepotismo. De hecho, la Nueva Ley 2003-17 vuelve a señalar la prohibición de nepotismo, ya especificada en la Constitución en su art. 125 y en el viejo marco legal del Servicio Civil¹⁵. No se mantiene actualizada la nómina de los puestos vacantes, y tampoco es remitida a la OSCIDI. No se publican los concursos en internet. El ingreso puede darse a través de un llamado en los medios de comunicación o porque el candidato presenta su currículo a la unidad de personal de cada organización.

Calidad de la Selección (29–32)

Los manuales de puestos especifican pautas vinculadas a los perfiles. La norma establece que es el Tribunal de Mérito y Oposición quien define previamente la clase de concurso, (abierto o cerrado) y sus procedimientos. Sobre la base de los resultados el Tribunal de Méritos y Oposición evalúa a los candidatos (pruebas, entrevistas y actas). En caso de no establecerse un tribunal, la unidad de personal revisa y evalúa de acuerdo a los requerimientos realizándose una prueba de sus conocimientos y experiencia que luego es presentada mediante un informe. Cabe mencionar que este procedimiento no se cumple; en la mayoría de las organizaciones se verificó que el ingreso de personal, a pesar de estar restringido, registra incorporaciones por la sola decisión de la autoridad nominadora, quien selecciona y dispone quien ingresa sin un concurso de merecimientos, o simplemente se cumple con la formalidad pero en la práctica no existe un verdadero concurso. La injerencia política de la autoridad de turno es evidente, lo que indica que no existe una verdadera práctica de selección y mérito. Los

órganos de selección no siempre mantienen criterios de profesionalidad y experiencia técnica. Muchas veces priman los criterios políticos o de compadrazgo. El procedimiento, en algunos casos es corto y en otros es demasiado burocrático como en el caso del Ministerio de Salud Pública, donde para llenar una vacante de un médico en la zona rural se puede demorar un año y medio. En algunos casos se acudió a empresas especializadas de selección de personal, pero esto es excepcional. A efectos de los funcionarios de libre remoción no se establece pautas de selección.

Calidad de la recepción (33–34)

No se proporciona a los nuevos servidores orientaciones que ayuden en la etapa de integración a los puestos de trabajo. El período de prueba es de 6 meses.

Movilidad (35)

El marco legal establece la posibilidad de movilidad. Existe la figura de comisión de servicio con remuneración hasta dos años. Los traslados pueden realizarse entre unidades, siempre que sea un cargo con igual remuneración y al interior de la organización por un período máximo, en este último caso, de 10 meses. Ambos tipos de traslados requieren la intervención de la/s autoridad/

¹⁵ En Pacifictel S.A., empresa pública, se encontró la existencia de 317 casos de nepotismo en un estudio de la nómina de empleados que halló 212 coincidencias de apellidos paternos y maternos y 105 casos de personas que registran las mismas direcciones domiciliarias. Las dos formas de nepotismo, familiar y domiciliario, fueron establecidas mediante un cruce de información de las bases de datos del personal que trabaja en esa telefónica, cuyos problemas han motivado a la Junta Cívica de Guayaquil a pedir al Gobierno la intervención de la empresa. El listado de 212 casos de nepotismo familiar consta en nueve páginas que despliegan las coincidencias de apellidos en orden alfabético, en las que no solamente se pueden determinar las relaciones entre hermanos, pues también se observa que hay primos, tíos, cuñados y otra clase de parientes. Ver : <http://www.iberomerciaempresarial.com>

es nominadora/s del cargo y la aceptación del funcionario.

Ausentismo (36)

Los índices de ausentismo no son satisfactorios y por ello se evita mantener en forma transparente un porcentaje del mismo.

Disciplina (37)

La nueva Ley establece una serie de mecanismos disciplinarios que incluyen la amonestación tanto verbal como escrita, la sanción pecuniaria administrativa, la suspensión temporal sin goce de remuneración y la destitución. El sumario administrativo no se practica conforme al procedimiento establecido en el reglamento. En la práctica no se cumple plenamente con su procedimiento. El incumplimiento con los plazos hace que no se pueda sancionar y que queden impunes muchas sanciones que deberían ser aplicadas. No existe efectividad en la aplicación disciplinaria y no se sientan precedentes en el caso de conductas inadecuadas.

Desvinculación (38–41)

Existen despidos o rescisiones debido a cambios de gobierno, así como la posibilidad de despido por incapacidad o bajo rendimiento, pero en este último caso pocas veces se aplica con efectividad¹⁶.

Gestión del Rendimiento

Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45)

Tanto en el marco legal anterior como en la nueva ley 2003-17 se establece que todos los empleados deben ser evaluados formalmente por lo menos una vez al año y que dicha evaluación se vinculará a los ascensos¹⁷. La escala actual establecida por la Nueva Ley establece cinco categorías de evaluación: excelente, muy bueno, satisfactorio, deficiente e inaceptable. Este esquema no se ha cumplido sistemáticamente en todo el sector público. En la práctica se mantienen interrelaciones con el subsistema de gestión de la compensación, más por los derechos adquiridos que por retribuciones va-

riables vinculadas al rendimiento. El sistema de evaluación se ha convertido en una formalidad y de acuerdo a las entrevistas realizadas pocas organizaciones han evaluado, y las que lo han hecho no le encuentran utilidad. El rendimiento no está asociado a la estrategia ni a objetivos de la organización y se carece de una cultura de evaluación del desempeño pese a la obligatoriedad de la evaluación anual. Falta vincular la evaluación del desempeño a los resultados de la organización y dar consecuencia a los procesos de evaluación en términos de desarrollo personal y evolución de las carreras.

Evaluación (46–48)

Las pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas no se definen en base a la estrategia y visión organizativa. Los objetivos de rendimiento se comunican más como una obligación que hay que cumplir que como un instrumento para facilitar el mejoramiento a futuro. La evaluación de desempeño no siempre está vinculada con la capacitación y no se reconocen los desempeños sobresalientes. Las prácticas de evaluación se han convertido en rutinas que deben ser cumplidas y no permiten la distinción de rendimiento entre una y otra persona. Los directivos no siempre asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo, que generalmente es usada con criterios de compadrazgo. Los supervisores se identifican más con los intereses de los empleados, que con los de la organización. El procedimiento obligatorio de medir el rendimiento es aplicado rutinariamente, por lo que se ha convertido en un mero trámite burocrático que tiene que ser cumplido

¹⁶ A diferencia de otros marcos legales cabe destacar que por la nueva ley es causal de destitución el ingerir licor o hacer uso de sustancias estupefacientes en los lugares de trabajo y asistir al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas (Ley 2003–17, art. 50).

¹⁷ El marco legal anterior también incluía su vinculación con la capacitación y los aumentos de salarios.

y generalmente se evalúa de manera homogénea para evitar conflictos interpersonales.

Administración (49)

No se generan prácticas de seguimiento sistemáticas por parte de los directivos.

Gestión de la Compensación

Existencia de estrategia salarial (50)

Hasta el momento no se ha desarrollado una estrategia salarial. A lo largo de las últimas décadas el agobio de las restricciones presupuestarias, no permitió financiar mejoras salariales transparentes, surgiendo incrementos indirectos por vía de la creación de beneficios complementarios. Los servidores públicos están amparados por distintos regímenes laborales de remuneraciones, entre los que podemos citar la antigua ley de Servicios Personales por Contrato —actualmente derogada—, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa —reemplazada por la Nueva Ley 2003-17—, la Ley de Carrera Administrativa de la función legislativa, el Reglamento de carrera judicial, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la Ley de Remuneraciones, la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, la Ley de Personal de la Policía Nacional, la Ley de Carrera Docente, la Ley Orgánica del Servicio Exterior, entre otros. Estos aspectos muestran una estructura salarial fragmentada, inequitativa y distorsionada.

Este contexto llevó a la definición de la nueva Ley 2003-17 que dispone que se unifiquen todos los componentes salariales. La remuneración mensual unificada refiere a la sumatoria de los ingresos anuales presupuestados para cada funcionario, incluyendo las autoridades, dividida por doce. No se incluirán dentro de su cálculo los conceptos del décimo tercer sueldo, ni décimo cuarto sueldo o Remuneración, Viáticos, Subsistencias, Dietas, Horas Suplementarias, Extraordinarias, Encargos, Subrogaciones, Aportes a la Seguridad Social y Fondo de Reserva (MEF-SENRES, 2004). El régimen comprende a todos aquellos organismos y dependencias del Gobierno Central, los organismos electorales, de control

y regulación así como las entidades que integran el régimen seccional autónomo. Está previsto extenderlo a las entidades de derecho privado, cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación esté integrado en el cincuenta por ciento o más por instituciones del Estado o recursos públicos¹⁸. La ley exceptúa al personal docente e investigadores universitarios, técnico-docente, profesional y directivo que están sujetos a la Ley de Educación Superior, Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional; y funcionarios y servidores de las Funciones Legislativa y Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de la provincia del Guayas y funcionarios del Servicio Exterior que se encuentran en funciones fuera del país, y miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que se rigen por sus propias leyes¹⁹. Este proceso se implementaría a partir de 2005 y debería finalizar en 2009.

Equidad interna y externa (51–57)

Hasta el momento, los componentes de la remuneración corresponden a un régimen particular que cada organización aplica, permitiendo la existencia de distintos criterios para diseñar los componentes salariales. Estos presentan serias diferencias, por ejemplo entre el sector petrolero, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central que son los más altos, con respecto a los de los ministerios de Salud Pública, Educación y Registro Civil, lo que en la práctica ha generado “clases” de burócratas, siendo frecuente la utilización del término “burocracia dorada”. La Nueva Ley tiene por objetivo modificar esta si-

¹⁸ Este ámbito de aplicación podría ser modificado a partir del dictamen del Tribunal Constitucional.

¹⁹ El marco de las excepciones se fue ampliando luego de la aprobación de la ley en el 2003. Su reformativa agregó las excepciones del Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de la provincia del Guayas y funcionarios del Servicio Exterior.

tuación al establecer la unificación y homologación que permitiría una mayor equidad interna. La clasificación de los puestos por niveles retributivos no facilita una progresión flexible y está desvinculada del rendimiento y del aprendizaje. La falta de unificación salarial dificulta que una misma clasificación sea aplicable por niveles o bandas salariales. Sin tomar los adicionales y en base a lo que sería el ingreso unificado se estaría en una compresión salarial muy baja (2,97). El sueldo promedio mensual del sector público es cuatro veces mayor al del sector privado.

Eficacia (58)

El diseño de retribuciones variables está desvinculado del rendimiento y no se aplica al desarrollo. Tal como se ha señalado, los adicionales han tenido por objetivo remediar la depreciación del salario tratando de disminuir los costos fiscales.

Administración (59–61)

Actualmente ha quedado como función del SENRES fijar las políticas remunerativas y llevar adelante el proceso de unificación y homologación, previos dictámenes técnicos del MEF. A partir del Decreto 1820-04 se estableció la escala de remuneración mensual unificada para los dignatarios, autoridades y funcionarios del nivel jerárquico superior construida con bandas que permiten aplicar la homologación salarial en forma progresiva a partir de enero del 2005. Si bien, tal como se señaló, la información sobre retribuciones está desactualizada, a efectos de la puesta en marcha de la unificación y homologación, se diseñó el software denominado SIGEF – Distributivo de Remuneraciones Unificadas WEB (DRU-WEB) a efectos de receptar la información referida a remuneraciones, aunque es de destacar, que el problema de la información no responde a un tema de aplicativos informáticos sino centralmente a una cuestión de atomización, negociación política y conflicto burocrático que está pendiente de resolución²⁰.

Otras compensaciones (62–64)

Hasta el momento han existido una serie de beneficios extrasalariales, tales como la deci-

motercera y decimocuarta remuneración, refrigerio, subsidio por cargas familiares, subsidio por educación de hijos menores, fondos de reserva (que es un beneficio que se extiende a todo servidor que preste servicios por más de un año y equivale a un mes de sueldo básico por cada año completo posterior al primer año de trabajo), bono vacacional, aguinaldo, bonificación anual y bonificación por título académico. También, por negociación colectiva, se han estipulado otros beneficios tales como el bono por nacimiento de hijos, el bono navideño, el bono de aniversario, guardería, subsidio por circunstancias geográficas, subsidio por transporte, subsidio matrimonial y uniformes entre otros. Estos beneficios desaparecerían con excepción de la decimotercera y decimocuarta remuneración a partir de la unificación y homologación de salarios.

El sistema de seguridad social entró en crisis en la década del noventa y si bien se promulgó una nueva Ley de Seguridad Social en noviembre de 2001, que estableció el sistema mixto de pensiones, el mismo todavía no se ha aplicado, dado que se presentaron pedidos de inconstitucionalidad sobre la ley. Actualmente, es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social quien cubre tanto al sector público como privado y desde hace varios años el Estado es su mayor deudor. Asimismo, existen las denominadas *pensiones especiales bajo convenio* dentro de su

²⁰ De hecho, el instructivo señalaba que “...de conformidad a lo prescrito en el artículo No 32 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, el Ministerio de Economía y Finanzas suspenderá la transferencia de recursos para atender los gastos de personal a la entidad o entidades que incumplan en el envío de la información requerida, proporcionen información falsa o paguen indebidamente valores. En consecuencia será responsabilidad personal y pecuniaria de las autoridades, funcionarios pagadores, tesoreros o administradores de caja de las instituciones del Estado, que incurran en estos actos, conforme lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera” (MEF-SENRES, 2004).

paquete prestacional, que incluye las jubilaciones especiales para aquellos trabajadores que cumplen labores calificadas como insalubres o mantienen convenios. Los empleados del magisterio fiscal y del magisterio de bienestar social, integran un sistema de jubilaciones especiales (Reporte Regional, 2004).

Consecuentemente, los gobiernos que se han sucedido, a fin de evitar la ampliación del déficit, prefieren no incrementar el salario mínimo puesto que se correría el riesgo de convertir en impagable la deuda que mantiene el Estado con el sistema de Seguridad Social. Por otro lado, el mantenimiento estacionario del salario ha ido en detrimento de la capacidad financiera del sistema de seguridad social (IESS), ya que las contribuciones se toman como un porcentaje de éste (Reporte Regional, 2004). Este aspecto, sumado a la deuda estatal, más la baja de afiliaciones que ha sufrido el IESS²¹ en los últimos años ponen al sistema en un contexto de gravedad y crisis de sustentabilidad futura. Hay reconocimientos no monetarios que han sido logrados vía negociaciones y no se refieren a estados de situación de mejoramiento o mejor calidad en la prestación de servicios, sino a verdaderos privilegios.

Gestión del Desarrollo

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65–70)

Los ascensos deberían realizarse vía concurso de méritos y oposición, pero no existe en la práctica una verdadera carrera civil administrativa. A criterio de los funcionarios no existe ningún beneficio o estímulo de pertenecer a la carrera administrativa, debido a la injerencia política y a la falta de evaluación efectiva del desempeño. La responsabilidad de la ubicación y desarrollo del servidor público en la carrera administrativa está a cargo del Órgano Rector del Sistema—actualmente el SENRES— y de la Unidad de Gestión y Desarrollo de Recursos Humanos de cada organización. Hasta el momento los ascensos se producen más por las cercanías políticas o el compadrazgo que por el rendi-

miento y la capacidad. La Nueva Ley 2003-17 establece que los ascensos se realizarán mediante concursos de merecimiento y oposición que tomarán en cuenta la evaluación de desempeño y los años de servicio, y complementariamente establece un período de prueba de 6 meses. Estos aspectos no han sido reglamentados hasta el momento. En la práctica la carrera está asociada con el ascenso jerárquico, generando inflación estructural en las organizaciones y una apropiación del puesto. En este sentido no se cuenta con carreras horizontales. Los pocos planes de carrera que existen en su mayoría son meramente declarativos y no armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.

Calidad de la formación y Gestión de la formación (71–76)

No se ha desarrollado una política de capacitación global. La formación queda a decisión de cada una de las unidades organizativas. Aún no se cumple con la política de proveer al menos de una actividad de capacitación por año a cada servidor. En la práctica, la actividad formativa responde a acciones aisladas. Algunos organismos presentan programas de capacitación anual, tal como la Contraloría o el Servicio de Impuestos Internos. No se detectan acciones sistemáticas para evaluar el impacto en los resultados de la organización. Las personas no sienten que reciben de la organización una capacitación adecuada para complementar la que ellos tienen, y al ser esporádica la formación difícilmente puede apoyar a la generación de innovaciones o de cambios culturales. La formación generalmente viene dada por la oferta más que por la demanda, sin que medien diagnósticos fiables de necesidades por parte de la organización.

²¹ El número de trabajadores asalariados afiliados al IESS ha registrado una disminución durante la década de los '90. De representar el 55.1% del total de asalariados en 1990, los afiliados pasaron a representar el 39.2% en el 2000.

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Gestión del Clima (77–78)

Las organizaciones públicas no cuentan con mecanismos e instrumentos de evaluación del clima laboral.

Eficacia de la Comunicación (79–81)

Los mecanismos de comunicación utilizados son muy pobres, generalmente tardíos para conocer las peticiones y sugerencias que se realizan. Las decisiones de la dirección no circulan con fluidez y generalmente llegan distorsionadas generando alarma y malas interpretaciones. Hay ministerios que no cuentan con portales web²² y en aquellos casos que existen no hay ningún tipo de información para los empleados.

Equidad y calidad de las relaciones laborales (82–85)

En la práctica las relaciones laborales son reactivas en cuanto se actúa solo en función de los conflictos o reivindicaciones laborales, generando un modelo politizado del manejo de las relaciones laborales. Existen mecanismos de negociación colectiva operando en algunas áreas del sector público, en especial en el sector salud y petrolero. Estos sectores han logrado negociaciones con beneficios superiores a los que están bajo el sistema de servicio civil y carrera administrativa. Frente a esta situación, los profesionales adoptaron los paros como medidas de hecho para conseguir reconocimientos especiales. Las asociaciones de servidores públicos se encuentran enroladas en la Confederación Nacional Servidores Públicos del Ecuador (CONASEP), quien tiene interlocución con el gobierno, aunque también cabe destacar que los diálogos se establecen a partir de la amenaza de paros o huelgas. A modo de ejemplo, vale mencionar que uno de los temas de la agenda actual es el de la homologación salarial, cuestión que ya ha previsto el inicio de una serie de paros por los distintos sindicatos del sector público.

Gestión del conflicto laboral (86–87)

Los servicios públicos han sido cautivos de los grupos agremiados, existiendo un precario equilibrio entre las posiciones de poder de la dirección y los empleados. Generalmente, existe imposición de las propuestas de los sindicatos y gremios que finalmente son aceptadas en detrimento del servicio. Esto ha generado contextos de alta conflictividad y un marco de relaciones laborales con orientación a la confrontación y a la descalificación del adversario. En ciertos sectores, como salud y educación, el número de conflictos es alto y genera grandes paralizaciones. No se cuenta con mecanismos o instancias eficaces para el manejo y solución de este tipo de conflictos. Cabe destacar que la Nueva Ley 2003-17 establece la prohibición para los servidores públicos de paralizar a cualquier título los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, procesamiento, transporte y distribución de hidrocarburos y sus derivados, transportación pública y telecomunicaciones. La inobservancia de esta prohibición producirá obligatoriamente la destitución del servidor infractor²³.

La gestión de las políticas sociales (88–89)

La nueva ley de Seguridad Social establece el sistema de seguro privado, que junto a los seguros sociales del IESS, se espera incrementemente y mejore la cobertura en salud. Los beneficios sociales se

²² Por ejemplo la actual SENRES no cuenta con acceso vía página web.

²³ Cabe señalar que el anterior marco legal, en su inciso g) del artículo 60 señalaba también la prohibición a los servidores públicos de declarar huelgas, apoyar o intervenir en las mismas y formar sindicatos, estableciéndose al mismo tiempo que sólo se prohíbe la huelga a los servidores públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado (en particular, funcionarios de los ministerios, el poder judicial y las fuerzas armadas) o que realicen servicios esenciales en el sentido estricto del término (aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda o parte de la población).

han señalado en la sección de otras compensaciones y en general muchos de ellos se han dado más por conquistas gremiales que como gestión de políticas sociales.

Organización de la función de los Recursos Humanos

La función de Recursos Humanos a nivel central ha sufrido constantes cambios sin lograr hasta el momento institucionalizarse a la par que en los últimos años sus acciones han estado centralmente vinculadas a la cuestión salarial. Hasta 1989 operaban la Dirección Nacional de Personal y la Inspectoría General de la Nación, como unidades administrativas adscritas a la Presidencia de la República. Esta última fue integrada a la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) en 1989. En agosto de 1998, la SENDA fue suprimida, creándose la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional OSCIDI como una dependencia de la Secretaría General de la Presidencia de la República, atribuyéndole funciones como ente rector de la administración de los recursos humanos y organizaciones del sector público. La Dirección Nacional de Personal desapareció y sus atribuciones fueron dadas a las unidades de personal de las instituciones públicas, excepto las atribuciones de valoración y revaloración de puestos y remuneraciones que fue entregada al Ministerio de Economía y Finanzas. En 1999, se creó el Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM), cuya secretaría ejecutiva era llevada por la OSCIDI y cuya misión principal era determinar las políticas salariales y criterios remunerativos a aplicarse en las entidades e instituciones del Estado. El objetivo se logró solo parcialmente ya que se mantuvo la posibilidad de que vía leyes especiales se establezcan otros sistemas remunerativos, lo que ha ocasionado una proliferación de leyes especiales por ramas profesionales para

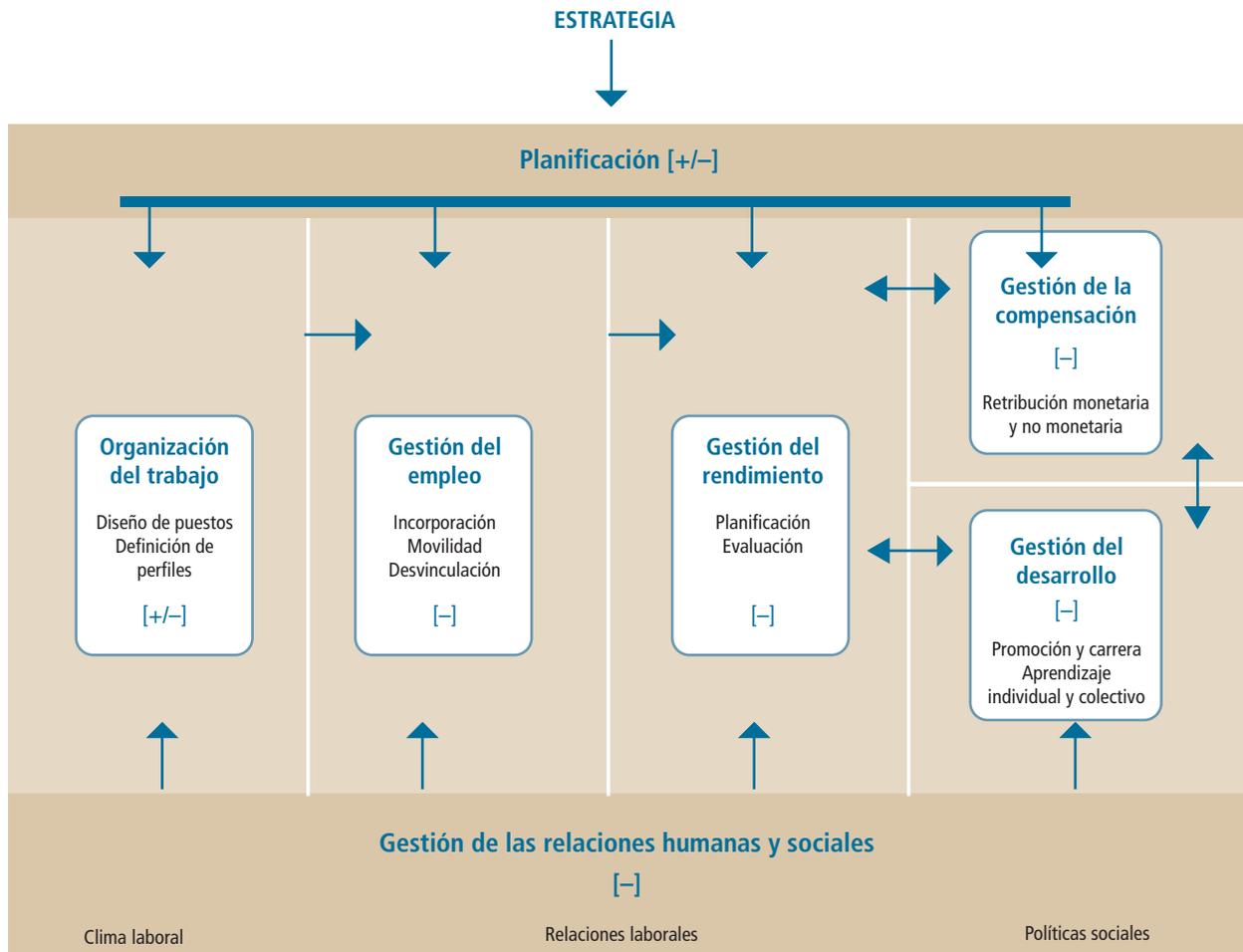
la determinación de protección especial de derechos y de escalas remunerativas, evidenciándose una falta de racionalidad en el manejo remunerativo y asimetrías entre organismos.

Esto motivó la nueva Ley 2003-17 que crea la SENRES, cuyas funciones son ejercer la rectoría de la administración de recursos humanos, proponer las políticas, emitir normas e instrumentos relativos a diseño, reforma e implementación de estructuras organizacionales, evaluar y controlar la aplicación de las políticas y normas, remitir estudios técnicos relacionados a la gestión de remuneraciones del sector público, administrar el sistema nacional de información de desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones de los servidores y trabajadores del sector público, preparar y expedir los reglamentos de aplicación general de la Gestión Organizacional por Procesos y de Recursos Humanos, establecer los programas de capacitación generales, y determinar los montos máximos obligatorios que se asignarán para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales, que se pacten en los contratos colectivos y actas transaccionales. La Nueva Ley establece que las unidades de administración de recursos humanos dependerán técnicamente de la SENRES y, administrativa, orgánica, funcional y económicamente, de sus respectivas instituciones.

Hasta antes de la reforma en 1998 el grado de centralización en la toma de decisiones a través de la SENDA era muy alta, a partir de la reforma y con la desaparición de esta organización y la creación de la OSCIDI, se generó un alto grado de descentralización por decreto y sin preparación de las unidades, lo que ha generado que muchas de las competencias no sean ejercidas ni aplicadas, y que se debilite el sistema de control e información. Generalmente los servicios centrales responsables del sistema de SC no son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos

1. Tasa de designaciones políticas

| | | |
|----------------------------------|--|-----|
| I. Número de cargos de Jefatura | | |
| II. Número total de funcionarios | | |
| I / II | | n/d |

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

| | | |
|---|--------|--|
| I. Nómina salarial del gobierno central civil (En millones de US\$) | 1.364 | 2003 <i>Fuente:</i> Evaluación de sistema de Servicio Civil – Estudio de Caso Ecuador-Patricia Herrmann (Pág. 29–33) – Presupuesto General del Estado (devengado) |
| II. PBI (En millones de US\$) | 26.844 | 2003 <i>Fuente:</i> Economía Ecuatoriana en cifras – ILDIS – Estadística N° 3 |
| I / II | | 5.08% |

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

| | | |
|---|-----|--|
| I. Mayor salario de la escala de la tabla salarial | 899 | 2004 <i>Fuente:</i> Escala SENRES – Ingreso Unificado – Director Área |
| II. Menor salario de la escala de la tabla salarial | 302 | 2004 <i>Fuente:</i> Escala SENRES – Ingreso Unificado – Auxiliar servicios- |
| I / II | | 2.97 |

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

| | | |
|---|--------|--|
| I. Sueldo promedio anual del gobierno central civil (ex funcionario activo) | 494.06 | 2003 <i>Fuente:</i> Evaluación de sistema de Servicio Civil- Estudio de Caso Ecuador- Patricia Herrmann (pág. 29–33) – Presupuesto General del Estado (devengado) – Gastos en Personal – cantidad de empleados/12 |
| II. PBI per cápita (mensualizado en US\$) | 176.6 | 2003 <i>Fuente:</i> Economía Ecuatoriana en cifras – ILDIS – Estadística N° 3 (US\$2.120/12) |
| I / II | | 2.79 |

Incentivos del Servicio Civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

| | | | |
|--|-------------|------|---|
| I. Gasto promedio mensual por servidor activo en el gobierno central civil (en US\$) | 494.06 | 2003 | <i>Fuente:</i> Evaluación de sistema de Servicio Civil - Estudio de Caso Ecuador- Patricia Herrmann (pág. 29–33) – Presupuesto General del estado (devengado) – Gastos en Personal / cantidad de empleados/12 |
| II. Salario medio mensual (en base a muestra de trabajadores de todos los sectores) | 121 | 2003 | <i>Fuente:</i> Economía Ecuatoriana en cifras —ILDIS— Estadística N° 15. |
| I / II | 4.08 | | |

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

| | | | |
|---|--------------|------|--|
| I. Número total de empleados activos del Gobierno Central Civil | 230.185 | 2003 | <i>Fuente:</i> Evaluación del Sistema de Servicio Civil – Estudio de Caso Ecuador – Patricia Herrmann (pág. 29–33) – Presupuesto General del Estado. |
| II. Población total | 13.279.147 | 2003 | <i>Fuente:</i> Evaluación de sistema de Servicio Civil – Estudio de Caso Ecuador – Patricia Herrmann (pág. 29–33) – Banco Central del Ecuador. |
| I / II | 1.73% | | |

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

| | | | |
|---|------------------|------|---|
| I. Gasto público total del Gobierno Central (en millones de US\$) | 4.917 | 2003 | <i>Fuente:</i> Subsecretaría de Presupuesto – Presupuesto General del Estado (devengado). |
| II. Número de empleados del Gobierno Central-Civil | 230.185 | 2003 | <i>Fuente:</i> Evaluación de sistema de Servicio Civil – Estudio de Caso Ecuador – Patricia Herrmann (pág. 29/33) – Presupuesto General del Estado. |
| I / II (en dólares) | 21.361,07 | | |

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil

Tabla de índices

| Índice | Valor Índices (escala 0 A 20) | Porcentaje de la escala | Subíndice | Valor subíndices (escala 0 a 10) | Porcentaje de la escala |
|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------|------------------------------|----------------------------------|-------------------------|
| (E) Eficiencia | 3.17 | 16% | | | |
| (M) Mérito | 3.69 | 18% | | | |
| (CE) Consistencia estructural | 2.82 | 14% | | | |
| | | | (CES) Coherencia estratégica | 1.29 | 13% |
| | | | (CD) Consistencia directiva | 1.71 | 17% |
| | | | (CP) Consistencia procesos | 1.25 | 13% |
| (CF) Capacidad funcional | 3.77 | 19% | | | |
| | | | (COM) Competencia | 1.94 | 19% |
| | | | (EI) Eficacia incentivadora | 1.54 | 15% |
| | | | (FL) Flexibilidad | 2.18 | 22% |
| (CI) Capacidad integradora | 3.76 | 19% | | | |

Eficiencia

Los valores más bajos surgen del subsistema de planificación y de compensaciones. Esto está dado en parte, por la ausencia de políticas destinadas a la optimización de efectivos y en un marco de crecimiento creciente del gasto público en lo relativo a las dotaciones, pese a los intentos de disciplina fiscal que realiza el gobierno. En lo relativo a compensaciones, la baja performance se produce por las diferencias entre salarios que se da tanto al interior de la APN, generando lo que se ha dado en llamar la “burocracia dorada”. También impacta en el índice la ausencia de inversión en las políticas de formación. El valor más alto se obtiene para los beneficios sociales.

Mérito

Este índice expresa la baja aplicación del principio de mérito más allá de la existencia de normas

que formalicen ese aspecto. Asimismo, su valor más bajo se encuentra en lo relativo al sistema de compensaciones ya que se presentan decisiones arbitrarias sobre salarios.

Consistencia Estructural

Subíndice Coherencia Estratégica. Refleja la debilidad del sistema de planificación y las consecuencias de la ausencia de información que impacta en la posibilidad de realizar previsiones de personal. La política de remuneraciones no responde a lineamientos estratégicos y de hecho las actuales intenciones de unificar las remuneraciones están encontrando serias resistencias. También expresa la ausencia de inversión en formación dirigida a fortalecer prioridades institucionales.

Subíndice Consistencia Directiva. Los procesos de descentralización fueron realizados sin forta-

lecer la capacidad de las unidades de recursos humanos. La función central de recursos humanos ha atravesado constantes cambios y su prioridad ha sido hasta el momento resolver la cuestión de las remuneraciones. No se percibe valor en la gestión de recursos humanos, la cual solo se aboca a temas administrativos. Existe escasa participación de los directivos de línea quienes, dados los cambios políticos, asumen posiciones de bajo perfil.

Subíndice Consistencia de los procesos. La consistencia de procesos es baja. Evidencian problemas los relativos a gestión de la compensación, a los sistemas de información, y a la ausencia de políticas vinculadas al desarrollo de carrera y planes de sucesión que adoptan características de tipo clientelístico. Se destacan los esfuerzos realizados a efectos de mejorar los procesos de organización del trabajo a partir de 2001.

Capacidad Funcional

Subíndice Competencia. Presenta los problemas asociados con la persistencia de prácticas clientelísticas a efectos del ingreso y la ausencia de políticas de formación.

Subíndice Eficacia incentivadora. La gestión del rendimiento es en la práctica casi inexistente y la gestión de las compensaciones ineficiente. La compresión salarial es baja. Los mecanismos de promoción están vinculados a prácticas de tipo clientelísticas. Se destacan los beneficios sociales que sin embargo, podrán ser eliminados debido a la unificación y homologación de remuneraciones.

Subíndice Flexibilidad. Destaca los procesos de organización del trabajo que otorgan flexibilidad al subsistema, permiten la movilidad entre áreas y han sido rediseñados en base a procesos a partir del 2001. Los desempeños más bajos se encuentran en la inexistencia de carreras horizontales, la ausencia de mecanismos de planificación de los recursos humanos y la debilidad de las acciones de formación, entre otros.

Capacidad integradora

Influye la ausencia de políticas vinculadas tanto a la gestión del clima como de la comunicación. Las relaciones laborales han adquirido un corte altamente conflictivo que no presenta signos de resolución en el corto plazo. Mejoran el desempeño de los beneficios sociales y las prácticas de salud.

III. CONCLUSIONES

Análisis de áreas causales

Entre las principales áreas causales podemos señalar: **la ausencia de estrategias** definidas en relación al sistema de gestión de recursos humanos que impiden la alineación de las políticas a orientaciones prioritarias y el fuerte componente **clientelista** a efectos de los ingresos y ascensos que impacta sobre el principio de mérito, especialmente después de la crisis de 1998. Los empleados rechazan cualquier cambio en la organización y lo interpretan inmediatamente como privatización, municipalización o despidos. Los estímulos se han convertido en derechos “adquiridos” que automáticamente se otorgan sin ningún esfuerzo adicional. **La persistencia de esquemas de mera administración de personal**, unidos a la cultura política, las deficiencias directivas y el clima laboral se manifiestan como incapaces para responder a las crecientes demandas ciudadanas por servicios de mayor calidad. **La ausencia de una política clara** en relación a **la institucionalidad** de la gestión a nivel central de los recursos humanos ha generado una fuerte fragmentación y debilidad en el sistema.

Factores del contexto interno y entorno

La estructura organizativa existente no favorece el funcionamiento del SC, presentando inercias o resistencias a cambiar el funcionamiento derivado de una cultura autoritaria y poco estimulante para el desarrollo y mejoramiento de los recursos humanos. El alto grado de conflicto interno en

algunos sectores se potencia por la crítica situación presupuestaria. Otro factor importante son los frecuentes cambios políticos, que logran generalmente inmovilizar a los funcionarios de planta quienes pasan a desarrollar un bajo perfil.

Conclusiones Principales del Diagnóstico

El Servicio Civil ecuatoriano ha atravesado varios intentos de mejora a partir de fines de los noventa, sin embargo, la alta puja política interna y la pervivencia de prácticas clientelistas no permiten su desarrollo en forma integral. En ese sentido, cabe destacar que se ha aprobado un nuevo marco legal, la Ley 2003-17, que vuelve a establecer cuestiones tales como la prohibición de nepotismo, de pluriempleo o de concurso por mérito para el ingreso, ya señaladas por otros marcos legales. Este contexto se ve agravado por la existencia de diversos regímenes, tales como la reciente Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las remuneraciones del sector público —Ley 2003-17—, el Código del Trabajo, la Ley de Carrera Administrativa de la función legislativa, el Reglamento de carrera judicial y las leyes de cada escalafón. Esta diversidad de regímenes imprime un contexto de fragmentación y autonomía, cuyos efectos más disfuncionales se traducen en la política de remuneraciones, la cual es hoy el principal núcleo de reforma.

Las principales debilidades se detectan en el sistema de planificación y en el sistema de gestión de compensaciones. Esto se debe tanto a la ausencia de estrategia en las prácticas y políticas de gestión de recursos humanos como a la debilidad de los sistemas de información, la persistencia del ajuste presupuestario y la fuerte politización interna.

La gestión del empleo, desarrollo y rendimiento, aparecen permeadas por prácticas de tipo clientelista, siendo débil el mérito como guía de acción. Así, la evaluación del rendimiento surge más como una práctica discrecional de mejora

salarial que como mecanismo de acción orientado a la gestión de los recursos humanos. El subsistema de organización del trabajo ha tenido una fuerte revisión en los últimos años, por lo que se presenta una estructura un poco más consistente y adecuada. Por último, las prácticas de negociación laboral han estado marcadas por el conflicto impactando sobre el subsistema, mientras que los beneficios sociales se han movido o como mecanismos de compensación extrasalarial o como resultado de presiones sindicales extremas.

IV. RECOMENDACIONES

1. Generación de consensos políticos como base de los procesos de reforma del servicio civil.
2. Generación de acciones tendientes a la construcción de una visión integrada que conciba a los recursos humanos como activos productivos y no como parte de un inventario de activos fijos improductivos.
3. Ordenamiento de la normativa legal existente, diferenciando que normas aplican y reglamentando los vacíos jurídicos.
4. Diseño de mecanismos e incentivos que promuevan el mérito como forma de ingreso y ascenso a la carrera administrativa
5. Creación de instancias de atención y solución de conflictos laborales, de manera que se prevengan o se manejen adecuadamente conflictos laborales y se eviten huelgas y paralizaciones.
6. Desarrollo y fortalecimiento institucional del área central de gestión de Recursos Humanos que incluya acciones concretas vinculadas a otros aspectos que no sean los remunerativos o meramente administrativos.
7. Profesionalización y formación de los cuadros directivos y administrativos en las Unidades de Recursos Humanos de las distintas áreas.

V. TABLA DE SÍNTESIS

| Categorías | Factores | Comentarios del Evaluador |
|---------------------------------------|---|--|
| Antecedentes | | Alto conflicto político interno. Precariedad legal y ausencia de cumplimiento de normas. Ausencia del mérito a efectos del ingreso y ascenso. |
| Análisis del contexto institucional | Análisis del marco legal | Diversidad de regímenes. Intentos de regular política de remuneraciones como núcleo de reforma del sistema. Aprobación reciente de Nuevo Marco Legal, Ley 2003-17. orientada a resolver unificación de remuneraciones. |
| Análisis funcional del servicio civil | Análisis organizativo de la función Recursos Humanos | Reforma de 1998 estableció la creación de la OSCIDI y un proceso de total desconcentración de las funciones de gestión de recursos humanos en las áreas de RH. Institucionalidad altamente precaria. Reemplazo reciente del CONAREM y OSCIDI por la SENRES. |
| | Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado | Tendencia creciente de aumento del gasto en personal. Ausencia de información sobre número de personal de confianza. Baja compresión salarial: 2,79. La nómina salarial representa el 5,08% del PIB. Existencia de un 4,08% de brecha entre sueldo promedio sector privado y sector público. |
| Análisis por subsistemas | Planificación | Precariedad y fragmentación del proceso de planificación. Ausencia de información. Marco permanente de restricciones presupuestarias. Existencia de modalidades de contratación por servicios ocasionales y profesionales. |
| | Organización del trabajo | Formalización reciente de procesos de organización del trabajo en base a procesos (2001). Existencia de sistema de clasificación de puestos y manuales. |
| | Gestión del empleo | Ausencia del principio de mérito. Nepotismo, y prácticas de patronazgo político. Diseño legal que permite una movilidad adecuada. Ausencia de uso de medidas disciplinarias. |
| | Gestión del Rendimiento | Práctica formal con grado variable de realización. El rendimiento no está asociado a la estrategia y objetivos de la organización. Ausencia de una cultura de evaluación del desempeño. |
| | Gestión de la Compensación | Ausencia de una política de compensaciones hasta el momento. Inequidad interna por diversidad de regímenes. Intento de unificación y homologación a partir de Nueva Ley 2003-17, con fuertes resistencias internas. Sistema de pensiones en crisis. |
| | Gestión del Desarrollo | Inexistencia de políticas de desarrollo. Prácticas clientelísticas asociadas a los ascensos. Ausencia de políticas de formación |
| | Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales | Alto conflicto gremial. Uso frecuente de la huelga como instancia de mejoras laborales. Amplio abanico de beneficios sociales que serán eliminados por implementación de nueva ley. |
| Índices del sistema de servicio civil | | El valor más bajo se da para el índice de eficiencia (16%) y el más alto corresponde a capacidad funcional y capacidad integradora que representan un 19%. |

ANEXOS

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**
Diagnóstico finalizado en: Julio 2003
Revisión y actualización: Septiembre 2004
- **Consultores**
Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic
Asistentes: Yanina Azzolina – María Jesús Zuvanic
- **Fuentes de obtención de la información**

Documentos consultados

Banco Central Ecuador (BCE) (2004) “Informe sobre la Proforma Presupuestaria del Gobierno Central, de las Entidades Autónomas y Límite de Endeudamiento Público”.

MEF (2004) “Proforma Presupuestaria 2005”. República del Ecuador. SIGEF. Catálogo de régimen salarial.

MEF (2004a) “Presentación de la Proforma del Presupuesto 2005”. Subsecretaría de Presupuesto. Ministerio de Economía y Finanzas. Quito. Ecuador.

Presentación al Congreso Nacional de la Proforma del Presupuesto General del Estado para 2005. República del Ecuador. Gobierno Nacional del presidente constitucional de la república, Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa. Quito, agosto de 2004.

SENRES (2004) “Informe sobre Nueva Ley”. Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público.

Normativa consultada

Constitución Política de la República del Ecuador que fue publicada en el Registro Oficial 1, del 11-VIII-98.

Código del Trabajo. Registro Oficial 162, del 29-IX-97.

Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Registro Oficial 574, del 26-IV-78.

Ley orgánica de servicio civil y carrera administrativa y de unificación y homologación de las remuneraciones del sector público. N° 2003-17. 6 de octubre de 2003.

Ley de Servicios Personales por contrato se creó mediante Decreto Supremo 913 y fue publicada en el Registro Oficial 364, del 7-VIII-73.

Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada se creó mediante ley 50 y fue publicada en el Registro Oficial 349, del 31-XII-93.

Ley orgánica del Servicio Exterior se creó mediante Decreto Supremo 2268 y se publicó en el Registro Oficial 353, del 15-X-64.

Ley de Seguridad Social se creó mediante Ley No. 2001-55 y fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial 465, del 30-XI-2001.

Ley de escalafón y sueldos de los administradores profesionales de Ecuador se creó mediante Ley 132 y fue publicada en el Registro Oficial 381, del 10-VIII-98.

Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público se creó mediante Ley 122 y se publicó en el Suplemento del Registro Oficial 453, del 17-III-83.

Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal se creó mediante Ley 2002-72 y fue publicada en el Registro Oficial 589, del 4-VI-2002.

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado se creó mediante Ley 2002-73 y fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial 595, del 12-VI-2002.

- Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos se creó mediante Decreto Supremo 1338 y fue publicada en el Registro Oficial 714, del 3-I-75.
- Ley de Carrera Administrativa de la función legislativa se creó mediante Ley 39 y se publicó en el Registro Oficial 479, del 15-VII-86.
- Ley de regulación económica y control del gasto público se creó mediante Ley 122 y se publicó en el Suplemento del Registro Oficial 453, del 17-III-83.
- Decreto 1820-04. Escala de remuneración mensual unificada para los dignatarios, autoridades y funcionarios de nivel jerárquico superior.
- Decreto No. 41 (creación de la oficina de servicio civil y desarrollo institucional) se publicó en el Suplemento del Registro Oficial 11, del 25-VIII-98.
- Decreto Supremo No. 302 (vigencia de normas de las leyes de defensa y ejercicio profesional) que se publicó en el Registro Oficial 276, del 30-III-73.
- Reglamento de aplicación de la bonificación por títulos académicos, especializaciones y capacitación adicionales en favor de los servidores públicos sujetos a las leyes de servicio civil y carrera administrativa y de remuneraciones de los servidores públicos que se creó mediante Resolución No. DNP-REM 920320 y se publicó en el Registro Oficial 929, del 6-V-92.
- Reglamento del fondo de reserva para los servidores públicos sujetos a la ley de servicio civil y carrera administrativa que se creó mediante Decreto 913 y fue publicado en el Registro Oficial 391, del 5-III-81.
- Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada se creó mediante Decreto No. 2328 y fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial 581, del 2-XII-94.
- Reglamento General de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa se creó mediante Decreto Ejecutivo 646 y fue publicado en el Registro Oficial 162, del 10-IV-85.
- Reglamento General de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos se publicó en el Registro Oficial 371, del 6-II-86.
- Reglamento a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal se creó mediante Decreto 96 y se publicó en el Registro Oficial 18, del 10-II-2003.
- Norma Técnica de Ubicación Inicial de los Servidores Públicos en el desarrollo de carrera se creó mediante Resolución OSCIDI-0034-2000 y fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial 234, del 29-XII-2000.
- Resolución No. 139 (Se dispone que la oficina de servicio civil y desarrollo institucional – OSCIDI y el Ministerio de Economía y Finanzas, en el ámbito de sus competencias, realizarán el estudio de revisión a la clasificación y valoración de las clases de puestos profesionales, se publicó en el Registro Oficial 561, del 23-IV-2002.
- Resolución SENRES-2004-00031 del 18 de febrero de 2004.

Sitios web consultados

| | |
|---|---|
| Ministerio de Economía y Finanzas | http://minfinanzas.ec-gov.net/ |
| Banco Central del Ecuador | http://www.bce.fin.ec |
| Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales | www.ildis.org.ec |
| Sistema integrado de gestión financiera | www.sigef.gov.ec |
| Tribunal Constitucional | http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/ |
| Noticias | http://www.lahora.com.ec/Opinion.asp?seid=3 |
| Ministerio de Gobierno y Policía | http://www.mingobierno.gov.ec/normativa.html |
| Gobierno Nacional de la República del Ecuador | http://www.presidencia.gov.ec |
| Instituto Ecuatoriano de Servicio Social | http://www.iess.gov.ec/ |
| Consejo Nacional de Modernización del Estado | http://www.conam.gov.ec/ |
| Noticias | http://www.elcomercio.com.ec |

Abreviaturas

| | |
|---------|---|
| CEOSL | Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres |
| CONAREM | Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público |
| CONASEP | Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas |
| DRU-WEB | Distributivo de Remuneraciones Unificadas WEB |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| GRH | Gestión de Recursos Humanos |
| IESS | Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| OSCIDI | Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional |
| RH | Recursos Humanos |
| SC | Servicio Civil |
| SECAP | Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional |
| SENDA | Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo |
| SENRES | Secretaría Nacional Técnica de Recursos Humanos |
| SIGEF | Sistema integrado de gestión financiera |

