



Research Paper

Servicio civil en la educación universitaria

DBA, Jorge Fernando Lasso Molina

Universidad Central del Ecuador Facultad de Ciencias Administrativas Escuelas de Administración de Empresas y Administración Pública

Resumen

El progreso de las organizaciones es consecuencia del desarrollo de las personas dentro de ésta, en el sector público una parte importante del crecimiento profesional se sustenta en los modelos de servicio civil. Este artículo analiza el modelo de servicio civil de una institución de educación universitaria, y como conclusión del análisis se plantea un modelo de servicio civil.

Palabras clave: servicio civil, universidad, desarrollo, educación.

Summary

The progress of organizations is a consequence of the development of the people within it, in the public sector an important part of professional growth is based on civil service models. This article analyzes the civil service model of a university education institution, and as a conclusion of the analysis, a civil service model is proposed.

Keywords: civil service, university, development, education

Received 27 December, 2020; Accepted 07 January, 2021 © The author(s) 2021.

Published with open access at www.questjournals.org

I. INTRODUCCIÓN

El Estado es responsable de identificar y satisfacer las necesidades de los ciudadanos a los cuales representa, mediante la planificación, organización, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, y lo realiza a través del aparato burocrático, tal como lo expresa Santa Cruz (1997): “El sistema burocrático determina de manera sustancial cómo se hacen las políticas públicas” (p. 95). La Constitución del Ecuador señala en su artículo 85:

La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad. (Constitución de la República del Ecuador. 2008).

El criterio de necesidad hace referencia a una “obligación” de hacer algo por parte del Estado, y estas obligaciones se establecen constitucionalmente como derechos siendo uno de ellos la educación y su gratuidad inclusive a nivel universitario de pregrado. (Constitución 2008). La estructura y funcionamiento del sistema burocrático constituye una política pública, desde la perspectiva del desarrollo teórico existen dos modelos de servicio civil: de estructura cerrada y de estructura abierta, con sus niveles de profesionalización y politización (Ramió y Salvador, 2003). El nivel de profesionalización constituye el grupo de personas que le dan a las organizaciones la estabilidad necesaria para su funcionamiento, y por lo tanto para la ejecución e implementación de las políticas públicas, es un enfoque de largo plazo. El nivel de politización sirve como nexo entre el poder político de turno y las organizaciones del sector público, es una estructura de confianza del poder político y de corto plazo.

Desarrollo y resultados

El modelo de servicio civil cerrado tiene dos principios: la estructura legal, y la carrera administrativa (Quiroga, s.f.). La estructura legal, compuesta por leyes, decretos y reglamentos, regula el funcionamiento y estructura del sistema burocrático, la carrera administrativa es el desarrollo de la persona dentro del sistema burocrático. Para la Universidad Central del Ecuador, la estructura legal que se analiza es la siguiente: Constitución, Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), la Ley Orgánica de Educación Superior, Ley Orgánica de Educación Superior, Reglamento de carrera y escalafón del profesor e investigador del sistema de

educación superior, Reglamento de aplicación de la LOSEP, normas técnicas de selección y evaluación. La estructura legal determina, entre otros aspectos, los derechos y obligaciones de las servidoras y servidores públicos marcando una clara diferencia respecto de otro tipo empleados y/o contratación, por ejemplo en la Constitución el artículo 228 establece el mecanismo de ingreso, ascenso y promoción, el artículo 234 garantiza la capacitación y formación continua, el artículo 231 señala:

Las servidoras y servidores públicos sin excepción presentarán, al iniciar y al finalizar su gestión y con la periodicidad que determine la ley, una declaración patrimonial jurada que incluirá activos y pasivos, así como la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias; quienes incumplan este deber no podrán posesionarse. (Constitución de la República del Ecuador. 2008).

La carrera administrativa, entendida como el desarrollo de la persona dentro del sistema burocrático, se la realiza en el modelo de servicio civil cerrado tomando como referencia: los mecanismos de ingreso y promoción, el nivel de generalización y especialización, estabilidad en el puesto, remuneración, y obligaciones de las personas (Quiroga, s.f.). El artículo 228 de la Constitución establece el concurso de méritos y oposición como el mecanismo de ingreso y promoción en el sector público ecuatoriano, la LOSEP y el reglamento de escalafón docente detallan los requisitos específicos para cada caso. En los concursos para ascensos se evaluará la eficiencia, los años de servicio, y demás requisitos para el puesto. El artículo 23 de la LOSEP detalla los derechos de las servidoras y servidores públicos y el primero es la estabilidad en el puesto.

El modelo cerrado de servicio civil parte de la consideración de que el empleado público (funcionario) va a estar vinculado de por vida a la administración, donde prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo, configurándose así su carrera profesional. Este modelo se basa en la polivalencia de los funcionarios para ocupar diferentes puestos y en una vinculación vitalicia con la administración. (Ramió y Salvador, 2003, p.66).

La estructura legal vigente en el Ecuador da soporte a lo señalado por Ramió (2003), además el Ministerio de Trabajo tiene establecido una escala salarial de 14 grados desde Servidor Público 1 hasta Servidor Público 14, en cada organización la denominación del puesto se ancla a una escala de Servidor Público (por ejemplo el cargo tipo abogado 1 está vinculado con Servidor Público 1), la denominación y valoración del puesto está vinculado al aspecto formal y de fondo del mismo, el grado está vinculado a la escala salarial. Esta escala de grados marca en forma general el posible desarrollo de la carrera administrativa, una persona puede pasar de Servidor Público 1 de una institución a Servidor Público 2 de otra si cumple los requisitos y el mecanismo de promoción, Ramió (2003) menciona este aspecto como la polivalencia.

La especialización en el modelo cerrado de servicio civil puede ser entendida desde dos perspectivas:

1. Siempre que la persona realice su carrera en base a puestos y funciones de la misma área de actividad, por ejemplo: legal, contabilidad, recursos humanos. Lo contrario es una carrera basada en la polivalencia.
2. Se asocia experiencia con especialización, se mide exclusivamente como el número de años que la persona se encuentra realizando la misma actividad, es decir la antigüedad en el puesto. La antigüedad en el puesto puede ser resultado de la falta de opciones de desarrollo en la organización, y/o por el no deseo de la persona de acceder a opciones de promoción y ascenso. Este resultado constituye una de las principales desventajas del modelo cerrado de servicio civil. Como referencia en el Ecuador la antigüedad promedio en el sector público para el 2006 fue de 10 años y de 9.9 años para el 2014, el porcentaje de personal con una antigüedad menor o igual a 1 año fue de 10.9% para el año 2006 y de 10% para el año 2014, el porcentaje de ocupación de personal con cinco o más años de antigüedad fue de 59% en el año 2006 y del 58.5% en el 2014. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016).

La organización con la estrategia adecuada puede minimizar el impacto de esta desventaja y lograr poseer un alto nivel de desempeño y profesionalización, asegurando la implementación de las políticas públicas en el contexto de lo señalado en la LOSEP en su artículo 2:

Objetivo.- El servicio público y la carrera administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación” (Ley orgánica de Servicio Público, 2010).

La polivalencia, característica del modelo cerrado de servicio civil, induce en una primera etapa (inducción al puesto) a problemas de eficiencia, eficacia y economía, cada persona que asciende (desde Servidor público 1 hasta Servidor Público 14) debe tener un período hasta lograr alcanzar el nivel de conocimiento y experiencia para el desarrollo de sus nuevas funciones, lo que disminuye eficiencia a la organización, es por ello la Constitución garantiza la formación permanente del aparato burocrático del Estado. “La antigüedad en el empleo es altamente dependiente de la estructura de edad de la población. En América Latina se observa que la antigüedad en el empleo aumenta con la edad.” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, p.24)

El modelo cerrado de servicio civil se sustenta en una estructura legal, que en el caso del Ecuador se la califica como muy protectora de los derechos laborales, en concordancia con el espíritu de la Constitución, esto

motiva que: “La regulación también puede reducir la tasa de rotación voluntaria. No obstante, una legislación laboral restrictiva puede generar a su vez incentivos perversos al estancamiento en puestos de trabajo “seguros” pero de baja productividad en cuyo caso una duración prolongada en el empleo no necesariamente es un aspecto positivo.” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, p.26).

El modelo abierto de servicio civil se fundamenta en: detalle de puestos, reclutamiento del más idóneo, la especialización, personal que se incorpora del exterior, y procesos de selección que permitan el cumplimiento de estas características. (Ramíó y Salvador, 2003). El detalle de puestos constituye el manual de puestos y funciones, o el manual de valoración de cargos, en estos manuales se detallan los perfiles de los puestos y se los vincula con una de las escalas salariales, Servidor Público 1 a 14. Estos manuales deben describir al menos: tipo de trabajo, lugar de realización, complejidad, formación universitaria, habilidades y competencias. (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010).

En el modelo de carrera de servicio civil abierto la persona está vinculada directamente con el puesto al que accede y por lo tanto cualquier modificación al puesto afecta a la persona, supone un alto nivel de flexibilidad en la capacidad de la organización para la creación y modificación de puestos, el artículo 47 de la LOSEP establece la supresión de puestos como un caso de cesación definitiva de la servidora o servidor público, sin embargo se debe considerar que el artículo 89 establece garantías adicionales una de las cuales es: “.b) Derecho preferente, a que en caso de supresión de su actual puesto, sea trasladado a puestos vacantes de naturaleza similar” (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010). Existen los mecanismos legales para la creación y supresión de puestos que permitan dotar de flexibilidad a la organización, sin embargo la misma norma se encarga de fomentar la polivalencia.

La especialización es la capacidad de la persona para realizar un trabajo específico, implica no sólo el conocimiento teórico necesario sino también la aplicación de las normas y procedimientos establecidos en la organización. La Constitución y la LOSEP establecen el concurso de méritos y oposición como requisito para el ingreso al sector público, considerando la definición de especialización, la única forma de asegurar que una persona externa a la organización ingrese ganando un concurso es solicitando conocimientos y habilidades generales, a manera de ejemplo en las bases de un concurso para contratar un Abogado 3 (Servidor Público 7) se solicita lo siguiente:

Instrucción: Nivel: tercer nivel. Area del conocimiento: Jurisprudencia/Derecho. Título: Tercer Nivel. Experiencia: 4 años 0 meses. Elaboración de instrumentos legales, formulación de informes técnicos legales y patrocinio judicial. Competencias conductuales: conocimiento del entorno organizacional: identifica las razones que motivan determinados comportamientos en los grupos de trabajo, los problemas de fondo de las unidades o procesos, oportunidades o fuerzas de poder que los afectan. Construcciones de relaciones: construye relaciones beneficiosas para el cliente externo y la institución, que le permiten alcanzar los objetivos organizacionales, identifica y crea nuevas oportunidades en beneficio de la institución. Competencias técnicas: habilidad analítica, pensamiento conceptual, monitoreo y control. (Socio empleo, s.f.)

Si el objetivo del concurso de merecimientos y oposición es lograr el ingreso de los mejores y como consecuencia la profesionalización, al menos la forma de realizar dichos concursos va en la dirección de la polivalencia (modelo cerrado de servicio civil) y por consiguiente el Estado tiene la responsabilidad de la formación y capacitación, si desea que se cumplan los principios del servicio público detallados en el artículo 1 de la LOSEP: “calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad” (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010). Los artículos 1 y 2 de la LOSEP detallan los principios del servicio público y el objetivo del servicio público y la carrera administrativa, respectivamente, pero ninguno utiliza términos tal como especialización o profesionalización.

Éste sería el caso de las oposiciones, donde las normas y valores que se desean promover (como la igualdad, el mérito y la capacidad) se concretan en un alto grado de formalismo que se proyecta en procesos selectivos basados en pruebas que evalúan habilidades teóricas y memorísticas, sin que ello implique necesariamente conseguir una mejor adecuación de los candidatos seleccionados a las funciones que deberán desempeñar. (Ramíó y Salvador, 2003, p.79)

La Universidad Central del Ecuador (UCE) es una institución de educación superior de carácter público y como tal sujeta a la estructura legal: Constitución, LOSEP, Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), Reglamento de carrera y escalafón del profesor e investigador del sistema de educación superior, entre otras. Esta estructura legal determina el modelo de servicio civil que debe desarrollar la UCE, para realizar el análisis en el marco de referencia de los modelos de servicio civil se clasifica a las personas que laboran en la UCE en cuatro grupos:

1. Grupo de servicios generales: constituido por conserjes y choferes, y que se encuentran sujetos al Código de Trabajo.

2. Grupo de apoyo administrativo: constituido por el personal administrativo que labora tanto en la administración central como en cada una de las dependencias. Este grupo se encuentra sujeto a la LOSEP, y tiene un carácter de polivalente más que de especialización.

3. Grupo de profesores: constituido por los profesores de la UCE, amparados en la LOES y en el Reglamento de carrera y escalafón del profesor e investigador del sistema de educación superior. Este grupo representa el grado de profesionalización, se los puede clasificar por:

- a. El tiempo de dedicación: parcial, medio tiempo, y tiempo completo
- b. La categoría: auxiliar 1, auxiliar 2, agregado 1, agregado 2, agregado 3, titular 1, titular 2, titular 3
- c. La relación laboral: nombramiento definitivo, nombramiento provisional, nombramiento a tiempo fijo, y contratos.

4. Grupo de autoridades: constituido por las autoridades de la UCE que laboran en la administración central y en las distintas dependencias de la universidad, se regula por la Ley Orgánica de Educación Superior y en el Reglamento de carrera y escalafón del profesor e investigador del sistema de educación superior. Este grupo representan el grado de politización y generalmente con los profesores del grupo 3.

Las personas aglutinadas en el grupo 2 se rigen por la LOSEP y por lo tanto la discusión y análisis planteados anteriormente de los modelos de servicio civil de estructura cerrada y de estructura abierta y la LOSEP es totalmente aplicable a este grupo, es decir se tiene un modelo de servicio civil mixto que contiene:

1. Características del modelo de servicio civil de estructura cerrada: estabilidad en el puesto, amparados en normas específicas del sector público, mecanismos de promoción y ascenso estipulados claramente, acceso a la capacitación y formación continua, beneficio de pensión jubilar, garantía de una remuneración, polivalencia. (Quiroga, s.f.)

2. Características del modelo de servicio civil de estructura abierta: mecanismo legalmente establecido de los concursos de méritos y oposición para el ingreso, creación y modificación de puestos (flexibilidad), inventario de puestos. (Quiroga, s.f.)

Para las personas del grupo 3 y 4 se rigen por las normas de la LOES y del reglamento de carrera y escalafón del profesor e investigador del sistema de educación superior, estos grupos tienen un modelo de servicio civil mixto:

1. Características del modelo de servicio civil de estructura cerrada: estabilidad en el puesto, amparados en normas específicas del sector público, mecanismos de promoción y ascenso estipulados claramente, acceso a la capacitación y formación continua, beneficio de pensión jubilar, garantía de una remuneración. (Quiroga, s.f.)

2. Características del modelo de servicio civil de estructura abierta: mecanismo legalmente establecido de los concursos de méritos y oposición, creación y modificación de puestos, inventario de puestos (Quiroga, s.f.)

El Reglamento de carrera y escalafón del profesor e investigador del sistema de educación superior en su articulado detalla el procedimiento a seguir en los siguientes casos:

1. Los artículos del 30 al 32 definen el mecanismo de selección, y establece claramente los requisitos de acceso a cada una de las categorías: auxiliar, agregado y titular, basado en el precepto constitucional del libre acceso al servicio público mediante un proceso de selección,

2. Los artículos 44 al 55 del Reglamento de carrera y escalafón del profesor e investigador del sistema de educación superior detallan el procedimiento a seguir para realizar el ingreso del personal académico.

Considerando las características de la actividad que realiza la UCE es posible lograr el efecto de la especialización (modelo de servicio civil de estructura abierta), ya que al estar explícitamente definidos los requisitos para cada categoría (artículos 30 al 32 del Reglamento de carrera y escalafón docente) se puede, a través del mecanismo de selección, escoger a los mejores perfiles de entre los concursantes, constituyendo una fuerte base para la profesionalización, y lograr una movilidad importante entre sector público y privado. (Ramírez y Salvador, 2003).

El artículo 44 del Reglamento de carrera y escalafón del profesor e investigador del sistema de educación superior identifica algunos aspectos del concurso público de merecimientos y oposición: idoneidad, igualdad de oportunidades, no discriminación, calificación de documentos, el concurso de merecimientos "...Constará de pruebas teóricas y/o prácticas, orales y escritas, así como de la exposición pública de un proyecto de investigación, creación o innovación, que haya dirigido o en el que haya participado." (Reglamento de carrera y escalafón del profesor e investigador del sistema de educación superior, 2018).

Una vez ingresado a través del concurso de selección pasan a formar parte de la UCE, y por lo tanto estabilidad en el puesto y posibilidades de hacer carrera administrativa (modelo de servicio civil de estructura cerrada) y fortalecer el grado de especialización (modelo abierto de servicio civil). Sin embargo, si la UCE no realiza adecuadamente el proceso de ingreso a través de los concursos de méritos y oposición, y sólo utiliza, aunque sea temporalmente el mecanismo de contratación, es posible que de forma consciente esté reforzado primero la base política, y tal vez como consecuencia la base profesional. La ventaja del modelo abierto de servicio civil es que realmente se puede lograr un fuerte proceso de profesionalización ya que los criterios de selección establecidos en el Reglamento de escalafón, se los puede conseguir tanto dentro como fuera de la UCE: tiempo de experiencia como profesor, publicaciones realizadas, títulos obtenidos. La UCE puede a través

de la correcta ejecución del proceso de selección incorporar un eficiente mecanismo de especialización y competencia para fortalecer el modelo de servicio civil.

El desarrollo de la carrera administrativa tiene dos fuentes: el tiempo de dedicación, y la categoría, el primero depende de las necesidades de UCE y del perfil del profesor que ya labora, el segundo debe cumplirse a través del respectivo proceso de promoción, características del modelo de servicio civil de estructura cerrada. El criterio de desarrollo de la carrera por la fuente del tiempo de dedicación da lugar a la polivalencia, por el cual los profesores puedan (deban) dictar varias y diferentes materias en un mismo ciclo y/o durante el desarrollo de su carrera administrativa, lo cual no lleva obligada y necesariamente a un proceso de especialización. Esta polivalencia genera, en algunas ocasiones, que la movilidad entre cátedras se realice por un tema político y no necesariamente por un aspecto de profesionalización. Esta politización genera una forma de dominación carismática que en ocasiones se la justifica como una dominación legal amparado en las normas y regulaciones (Quiroga, s.f.)

La perspectiva de la flexibilidad (modelo abierto de servicio civil), está contemplada en el artículo 16 del reglamento de escalafón que estipula el mecanismo de supresión y creación de puestos, dentro de la autonomía de la universidad, este mecanismo se entiende está diseñado para dotarle de flexibilidad a la organización y adecuarse a los nuevos requerimientos que existan en términos de educación universitaria, sin embargo si la UCE hace uso del criterio de polivalencia (modelo de carrera civil de estructura cerrada) y no de mecanismos de selección, entonces debilitará la base profesional y fortalecerá la base política.

En la constitución el artículo 351 señala:

El sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Este artículo es una evidencia fuerte de que el modelo de servicio civil de la educación universitaria tiende a ser más del modelo de servicio civil cerrado que abierto, y aunque la característica de abierto se da por el mecanismo legal del acceso al servicio público, en el fondo la forma en que la UCE aplique dicha norma puede lograr que el modelo sea más cerrado, es posible lograr, que si no todos, la mayoría de los concursos sean ganados internamente, amparados en una forma de dominación carismática.

II. CONCLUSIÓN

Los modelos de servicio civil de estructura abierta y cerrada presentan ventajas y desventajas, su aplicación depende de factores que son propios de cada entorno: cultura, ubicación geográfica, ideología. Al ser el aparato burocrático el principal responsable de la gestión pública, y como tal de la planificación, ejecución, organización, control y evaluación de las políticas públicas, un modelo de carrera de servicio debe sustentarse en los siguientes criterios:

1. Cultura: en los países de Latinoamérica, y el Ecuador no es la excepción, tradicionalmente el estado es una fuente principal y atractiva de trabajo.
2. Desarrollo: el objetivo de gestión pública es lograr el desarrollo del país como una consecuencia del progreso de las personas.
3. Valores: el aparato burocrático es el encargado de dar continuidad y estabilidad a las políticas públicas, una de las maneras de lograrlo es fomentando e institucionalizando un conjunto de valores. Con estas características los sistemas administrativos del modelo continental adquieren un valor intrínseco como garantes de la continuidad e incrementan su autonomía e independencia respecto del sistema político. Para el caso concreto del sistema de servicio civil, la opción por un modelo cerrado, de cuerpos y grupos, junto a un bajo grado de politización, viene a reforzar este carácter “estable” de continuidad ante la inestabilidad política del entorno. (Ramió y Salvador, 2003, p.72-73).
4. Estructura legal: la flexibilidad o inflexibilidad que posea la estructura legal permite dotarles a las organizaciones con las condiciones necesarias para su funcionamiento en distintos momentos.
5. Política: entendida aquí como el mecanismo mediante el cual el gobierno de turno se vincula con el aparato burocrático, para dar a conocer sus expectativas, y que generalmente se expresan en el interés de un mayor o menor grado de intervención del gobierno, explícitamente se debe determinar el número y características de los puestos de categoría política. (Ramió y Salvador, 2003)

Las principales características del modelo propuesto

Estabilidad. Los cambios en el ambiente político son cíclicos, al menos considerando los períodos presidenciales, y la gestión pública es un tema de largo plazo, por lo tanto el modelo de servicio civil debe asegurar la estabilidad de la persona pero no la estabilidad en el puesto de trabajo (modelo de servicio civil de

estructura cerrada). Esta estabilidad a la persona debe estar condicionada al cumplimiento de criterios tales como: formación, capacitación, desarrollo de habilidades, para generar una competencia interna y procurar el desarrollo de una fuente importante de candidatos para los procesos de ascenso y promoción. (Ramíó y Salvador, 2003)

Continuidad. La gestión pública es un esfuerzo de largo plazo, la continuidad debe ser entendida como un proceso de mejoramiento continuo para lograr especialización (modelo de servicio civil de estructura abierta) y fortalecer la polivalencia (modelo de servicio civil de estructura cerrada), tal como se explica la característica de carrera administrativa, la organización debe definir y establecer las condiciones bajo las cuales desea que se realice la polivalencia, entendida como un mecanismo para dotarle a la persona de determinadas habilidades y capacidades que la organización considera importantes. La continuidad no debe basarse solamente como un criterio de estabilidad en la organización, la continuidad puede fomentarse, por ejemplo, mediante un programa de rotación de puestos dentro y fuera del área de actividad de la persona, que puede realizarse también entre organizaciones con característica similares.

..un funcionario de carrera con empleo estable se encuentra en una posición tal que su puesto no depende de la voluntad del director político público al que debe asesorar, y por esto, sus opiniones pueden estar basadas antes en su juicio profesional que en la razonable prudencia y deseo de conservar su empleo. (Ferraro, 2009, p.205).

Profesionalización. La estabilidad y la continuidad se logran sobre la base de un proceso de profesionalización, entendido no solamente como seleccionar a los mejores (modelo de servicio civil de estructura abierta) sino de asegurar un proceso permanente de actualización y fortalecimiento (modelo de servicio civil de estructura cerrada). La profesionalización debe hacer referencia a la necesidad de un aparato burocrático altamente técnico, se la puede lograr a través de dos mecanismos:

1. La capacitación y formación permanente que se da en cada organización, y dirigida para el puesto de trabajo, en base a un plan de capacitación, que contenga entre otros aspectos mecanismos de evaluación de impacto de lo aprendido. Los resultados de estos mecanismos permiten reforzar la característica de estabilidad.
2. Capacitación y formación permanente en la planificación, elaboración, implementación, control y evaluación de políticas públicas. Esto con el objetivo de dotar a las personas de conocimientos y habilidades que no las pueden adquirir al interior de la organización, y que al complementarse con el mecanismo número 1 se puede lograr que los puestos de profesionales de tipo político sean ocupados por personas internas de la organización, lo que se conoce como spoils system de circuitos cerrados. (Ramíó y Salvador, 2003)

Politización. los políticos ganan las elecciones con promesas de cambio, generalmente son ofrecimientos de implementación o mejora en las políticas públicas, y que deben ser transmitidos al aparato burocrático, el modelo de servicio civil debe permitir la existencia de determinado número de puestos que puedan ser ocupados por personas afines a la parte política, ya sea de origen externo o interno.

Es decir, en el marco de un sistema objetivo y profesionalizado se manifiestan pautas propias de spoils system de “circuito abierto” (puestos no profesionales de confianza política) y de spoils system de “circuito cerrado” (puestos de carácter profesional ocupados por empleados públicos pero bajo criterios de confianza política) (Jiménez Asensio, 1998). (Ramíó y Salvador, 2003, p.75).

El modelo debe definir cuáles son las características que se requieren de esas personas, para asegurar que a esas posiciones accedan los mejores perfiles disponibles (modelo de servicio civil abierto), y/o definir que dichos puestos sólo pueden ser ocupados por personal profesional de la organización (modelo de servicio civil cerrado).

Carrera administrativa. El desarrollo de la carrera administrativa tiene su base en la estabilidad y en la continuidad (modelo cerrado de servicio civil). El modelo de servicio civil debe reconocer el evento de que no todas las personas pueden realizar una carrera administrativa importante, pero si se debería establecer una carrera mínima a desarrollar para minimizar la rutina, aburrimiento y monotonía (Quiroga, s.f.). La carrera administrativa debe reconocer y reflejar:

1. Movimientos verticales en la forma de promociones y ascensos (modelo de servicio civil cerrado) que motiven polivalencia (modelo de servicio civil cerrado) y especialización (modelo de servicio civil abierto). También se podrán realizar intercambios o “pasantías” en forma vertical.
2. Movimientos horizontales en la forma rotación entre puestos de un mismo grupo ocupacional y/o entre grupos ocupacionales (en el caso de Ecuador Servidor Público 1, 2, 3, etc) para lograr principalmente polivalencia (modelo de servicio civil cerrado). El modelo debe considerar este aspecto como obligatorio a fin de evitar el envejecimiento de la persona en el mismo puesto y que genera monotonía (modelo de servicio civil cerrado). Similar a lo que proponen Ramíó y Salvador (2003):

Diseñar una carrera amplia, que agrupe muchos niveles (categorías internas) y conseguir, de este modo, la posibilidad de que los empleados públicos tengan la sensación real de que van ascendiendo con el tiempo en

función de sus méritos profesionales” En este sentido, hay que abrirse a la posibilidad de que un empleado pueda ascender sin cambiar de puesto de trabajo (de esta forma se amortiza la inversión del período de aprendizaje y se optimiza la formación invertida) aunque se puedan ir ampliando las responsabilidades dentro del mismo con el seguimiento de lógicas de enriquecimiento de puestos que se correspondan con mejoras en las condiciones laborales.” (Ramíó y Salvador, 2003, p.81)

La carrera administrativa ayuda a tener los mejores perfiles (modelo de servicio civil abierto) siempre que se trabaje en los procesos de capacitación y formación (modelo de servicio civil cerrado) de acuerdo a los objetivos de la organización. Para capacitar a los mejores perfiles hay que seleccionar a los mejores perfiles.

Selección de los empleados públicos. La selección debe asegurar que el perfil seleccionado sea coherente y congruente con los principios, valores y objetivos estratégicos de la organización, y que aporte efectivamente al cumplimiento a largo plazo de los objetivos y metas organizacionales, el modelo debe establecer que la selección de personal se realizará para ocupar solamente aquellas posiciones desde las cuales se puede empezar a realizar la carrera administrativa (por ejemplo en Ecuador sólo seleccionar para Servidor público 1 y 2, modelo de servicio civil abierto) y a partir de este punto sólo se realizarán cobertura de vacantes con selección interna (modelo de carrera de servicio civil cerrado, desde Servidor Público 3 hasta Servidor Público 14 en el caso de Ecuador). Con esto se logra el ingreso de personas (para las cuales generalmente será su primer o segundo trabajo) para desarrollarlas de manera más efectiva en los valores y principios de la organización, quedando en responsabilidad de ésta el proceso de capacitación, formación y perfeccionamiento.

Precisamente lo que convierte las técnicas de gestión en “gestión de personal” es el hecho de estar al servicio de una política de personal. Ello conlleva asegurar no tan sólo la adecuación de las técnicas adoptadas a los valores y cultura organizativas, sino también a unos objetivos estratégicos claramente identificados” (Ramíó y Salvador, 2003, p.77)

Los mecanismos selectivos utilizados finalmente deberían tener en cuenta tanto las funciones a desarrollar como las perspectivas de empleo que se propongan con posterioridad al ingreso, pero también los valores que se desean promover en la organización. La promoción de principios como los de legalidad, igualdad, mérito, capacidad, imparcialidad y publicidad son fundamentales para la consolidación de un sistema de servicio civil clásico, al estilo del modelo europeo continental. (Ramíó y Salvador, 2003, p.79)

Remuneración del empleado público. La remuneración agrupa todos los valores monetarios que recibe un empleado público, debe ser capaz de atraer, retener y motivar a los empleados pero también tiene que asegurar el cumplimiento de las metas y objetivos. La remuneración debe tener dos partes: una fija (modelo de carrera de servicio civil cerrada) y una variable o compensatoria (modelo de servicio civil abierta), la suma de las dos debe efectivamente servir para atraer, retener y motivar. (Ramíó y Salvador, s.f.). La parte variable o complementaria debe ser para todos los empleados en la organización en función del cumplimiento de las metas y objetivos de ésta, por lo tanto es importante no sólo establecer de forma adecuada y transparente las metas, sino también poseer un mecanismo de evaluación lo más objetivo posible.

La evaluación de los recursos humanos. Los sistemas de evaluación de desempeño son una característica de los modelos de carrera de servicio civil cerrado. Su importancia está en el uso de la información obtenida para mejorar y soportar los criterios anteriormente expuestos: estabilidad, continuidad, profesionalización, politización, carrera administrativa, selección de empleados y remuneración. El modelo debe contemplar dos formas de evaluación: de resultados, y de desarrollo personal y profesional, se las puede realizar en forma separada pero son interdependientes. El resultado de la evaluación de resultados debe ser un combinado del:

1. Cumplimiento de metas de la persona (modelo de carrera de servicio civil cerrado)
2. Cumplimiento de metas de la unidad o departamento al cual pertenece la persona.
3. Cumplimiento de metas de la organización.

A manera de resumen:

Por ello una buena opción inicial sería apostar por los modelos más formalistas para introducir nuevos valores y consolidar la cultura política y administrativa, complementándolos con procesos de adecuación de la persona al puesto para, posteriormente, adaptarlos a los requerimientos de flexibilidad requeridos por el sistema. (Ramíó y Salvador, 2003, p.79)

BIBLIOGRAFÍA

- [1]. Banco Inter-americano de Desarrollo. (2016). Antigüedad en el empleo y rotación laboral en América Latina nota técnica. Recuperado de:
- [2]. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Antig%C3%BCedad-en-el-empleo-y-rotaci%C3%B3n-laboral-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>.
- [3]. Constitución de la República del Ecuador. (2008). Publicación de la Asamblea Nacional Incluye las reformas aprobadas en el Referéndum y Consulta Popular de 7 de mayo de 2011. Publicada en el Registro Oficial No. 449. 20 de octubre de 2008.
- [4]. Ferraro, A. (2009). Reinventando el estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. España.
- [5]. Ley orgánica de servicio público. Registro oficial suplemento 294. Ecuador. Octubre 6 del 2010.

- [6]. Quiroga, G. (s.f.). El servicio civil de carrea. *Gaceta Mexicana de Administración Pública y Estatal*. 105 - 119.
- [7]. Ramió, C. Salvador, M. (2003). Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas. 63 - 90.
- [8]. Reglamento de carrera y escalafón del profesor e investigador del sistema de educación superior. (2018).
- [9]. Santa Cruz, A. (1997). Comparando sistemas burocráticos: los casos de Estados Unidos, Japón y México. 93 - 110.
- [10]. Socio empleo. Concursos de mérito y oposición disponibles por Institución. Recuperado de:
- [11]. <http://www.socioempleo.gob.ec/socioEmpleo-war/paginas/procesos/busquedaOfertaPublica.jsf>