



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador | Sede
Ambato

OFICINA DE POSGRADOS

Tema:

**CARRERA DEL SERVICIO PÚBLICO Y FORMACIÓN PERMANENTE DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS**

**Proyecto de investigación previo a la obtención del título de Magister en
Derecho,
Mención Gestión Pública**

Línea de Investigación:

Institucionalidad y Políticas Públicas

Autora:

Estefanía Paola Barona Altamirano

Director:

Ab. Mg. Eduardo Antonio Paredes Paredes

Ambato – Ecuador

Marzo 2023

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR SEDE AMBATO
HOJA DE APROBACIÓN

Tema:

**CARRERA DEL SERVICIO PÚBLICO Y FORMACIÓN PERMANENTE DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS**

Línea de Investigación:

Institucionalidad y Políticas Públicas

Autora:

Estefanía Paola Barona Altamirano

Eduardo Antonio Paredes Paredes, Ab. Mg.

CALIFICADOR

f. 

Edgar Washington Fiallos Paredes, Dr. Mg.

CALIFICADOR

f. 

Edwin Ivan Gavilanes Paredes, Ab. Mg.

CALIFICADOR

f. 

Juan Carlos Acosta Teneda, P. Phd.

OFICINA DE POSGRADOS

f. 

Hugo Rogelio Altamirano Villarroel, Dr.

SECRETARIO GENERAL PUCESA

f. 

Ambato – Ecuador

Marzo 2023



DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD

Yo, **ESTEFANIA PAOLA BARONA ALTAMIRANO** con C.C.: **1804709275** autora del trabajo de graduación intitulado: **“CARRERA DEL SERVICIO PÚBLICO Y FORMACIÓN PERMANENTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”**, previo a la obtención del título profesional de **MAGÍSTER EN DERECHO, MENCIÓN GESTIÓN PÚBLICA**, en la oficina de **POSGRADOS**.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través del sitio web de la Biblioteca de la PUCE Ambato, el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Ambato, marzo 2023



Estefanía Paola Barona Altamirano

C.C: 1804709275

DEDICATORIA

A mi familia: a mi padre, hermanos y sobrinos, su amor me acompaña y me impulsa a ser mejor cada día, en especial a mi madre por ser mi mayor ejemplo y por su amor incondicional.

RESUMEN

Las instituciones públicas necesitan contar con servidores eficientes y en constante capacitación, de manera que sus funciones, se ajusten a la realidad social y a los constantes cambios, que atraviesa el desempeño de la función pública, por lo tanto, es indispensable analizar la incidencia de la carrera del servicio público -en la formación permanente de los servidores-, así como, la importancia de fortalecer políticas de incentivo, con el fin de que la institución cuente con personal calificado, que sea capaz de desarrollar competencias destinadas a mejorar su desempeño en beneficio de la Organización; en tal sentido, el objetivo del trabajo de investigación es evaluar los componentes de la carrera del servicio público y su incidencia en la formación permanente de los servidores públicos. Para ello la metodología, que se emplea es explicativa, con un enfoque cualitativo y métodos teóricos, a partir de la información obtenida mediante encuestas a los servidores, que permitan realizar un análisis de las condiciones laborales en el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Tungurahua, para determinar las falencias existentes en la carrera del servicio público. El resultado esperado es la identificación y fortalecimiento de políticas orientadas a estimular la formación permanente y, por lo tanto, el rendimiento laboral de los servidores públicos, lo cual, incrementa la calidad del servicio que prestan las instituciones.

Palabras clave: formación, políticas, servicio público, calidad.

ABSTRACT

Public institutions require efficient workers who receive ongoing training to ensure that their duties are adjusted to social reality and the constant changes that occur in the performance of public functions. As a result, it is critical to examine the prevalence of public service careers in permanent worker training, as well as the importance of strengthening incentive policies aimed at ensuring that the institution has qualified personnel capable of developing skills targeted to improve their performance for the benefit of the organization. The goal of this research project is to assess elements of the public sector career and their prevalence in the ongoing training of public employees. An explanatory methodology is used, with a qualitative approach and theoretical methods. To determine the existing shortcomings in the public service career, data from worker surveys was collected and analyzed at Tungurahua's National Institute of Statistics and Censuses. The anticipated outcome is the identification and strengthening of policies aimed at stimulating permanent training. As a result, the labor performance of public employees will improve, as will the quality of service provided by public institutions.

Keywords: training, policies, public service, quality.

ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD	iii
DEDICATORIA	iv
RESUMEN	v
ABSTRACT	vi
ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS	vii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA.....	8
1.1. Carrera del servicio público	8
1.2. Formación permanente	23
CAPÍTULO II. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	33
2.1. Diseño metodológico	33
2.2. Recolección de información	36
CAPÍTULO III. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	48
3.1. Variables de incidencia.....	48
3.2. Políticas de incentivos.....	50
3.3. El servicio público y la carrera docente	54
CONCLUSIONES.....	76
RECOMENDACIONES	78
BIBLIOGRAFÍA	80
ANEXOS	91

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Población _____ 35

Tabla 2. Población _____ 36

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	37
Gráfico 2.	38
Gráfico 3.	39
Gráfico 4.	40
Gráfico 5.	41
Gráfico 6.	42
Gráfico 7.	43
Gráfico 8.	43
Gráfico 9.	44
Gráfico 10.	45

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Entrevistas _____	46
Cuadro 2. Principales resultados _____	75

INTRODUCCIÓN

La sociedad, se encuentra en constante evolución, lo cual, obliga a las instituciones a buscar mecanismos que le permitan adaptarse a estos cambios y responder de manera eficaz y eficiente a las necesidades de la ciudadanía, por ello, la satisfacción y confianza en el servicio público es un indicador que juega un importante papel social y político, por lo cual, las administraciones prestan especial atención al momento de responder a los requerimientos de sus administrados.

Tal percepción coincide con lo que manifiesta Fernández (2011), quien sostiene que, todo proceso de modernización acarrea la necesidad de reforzar el Estado, mediante la implementación de procesos que faciliten adaptarse a las circunstancias económicas, tecnológicas, sociales y culturales, que se encuentran en permanente cambio y que representan criterios a ser considerados por parte de las administraciones y gestores políticos.

Desde los años 80, la Administración General del Estado Español, ha impulsado una serie de iniciativas en busca de mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas, en la década de los 90, se intensificó la preocupación por la mejora de la calidad del servicio público, lo cual, se vio reflejado en la creación del Plan de Modernización de la Administración del Estado Español, publicado en 1990, cuyas líneas de acción incluían una reforma a los procesos de recursos humanos, con el objetivo de mejorar el capital humano que forma parte de las organizaciones administrativas, mediante la implementación de medidas que contribuyan a reforzar su potencial (Lorenzo, 2005).

En virtud de lo expuesto, a de determinarse que, los cambios que atraviesa el desempeño de la función pública vienen acompañados de la necesidad de reformar los procesos y adecuarlos a la nueva realidad, por lo tanto, es importante analizar la formación permanente de los servidores y su influencia en la calidad de los servicios públicos, si se considera que, quienes cuentan con una estabilidad laboral, están

ligados de manera indefinida a una determinada institución, es necesario centrar la atención en su desempeño y compromiso con el desarrollo de sus actividades.

En el Ecuador, a partir del año 2007, se incrementó el tamaño del Estado, con el objetivo de mejorar la eficiencia en la administración para la toma de decisiones, conforme a lo manifestado por Alba (2014), lo cual, hizo necesaria la implementación de políticas de gestión de recursos humanos. En este sentido, el 06 de octubre de 2010, entró en vigor la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) que derogó a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCA), por motivo de los cambios en el servicio civil y la publicación de la nueva Constitución de la República del Ecuador (2008).

En el año 2004, el servicio civil ecuatoriano no tenía un sistema de méritos y oposición fortalecido, de acuerdo con Iacoviello (2014). Sin embargo, las reformas de la Constitución, la entrada en vigor de la LOSEP y la publicación del Plan Nacional del Buen Vivir, significaron mejoras que permitieron afianzar la institucionalidad del servicio público. El cambio de normativa significó un modelo estructural más sólido en cuanto a los procesos de recursos humanos, no obstante, existen falencias que no han sido consideradas en la legislación, por lo cual, se coincide con Mejía (2017) quien sostiene que, es necesaria la implementación de un sistema de incentivos, que motive a los servidores públicos a continuar con su formación profesional, aun si ya han conseguido una estabilidad laboral.

Para profundizar en el análisis planteado, es necesario revisar la normativa legal vigente. El Art. 82 de la LOSEP, establece el concepto de carrera del servicio público y señala que constituye un proceso enfocado en garantizar la estabilidad, ascenso y promoción de los servidores, de acuerdo con su desempeño. A su vez, el Art. 86 señala los requisitos para el ingreso a la carrera del servicio público y, como garantía adicional determina que una persona, que ha alcanzado la estabilidad laboral, solo sería destituida de su cargo si ha incurrido en una de las causales del Art. 48, luego de realizarse el respectivo sumario administrativo (Ley Orgánica del Servicio Público, 2016).

De lo señalado, la autora considera que, la estabilidad laboral es un derecho de las personas, tal como lo determina el Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador", en su Art. 7 literal d, y la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 229; sin embargo, es importante analizar la influencia de la estabilidad en las decisiones profesionales de los trabajadores.

En el ámbito teórico, existen quienes consideran que, la estabilidad laboral incide de manera negativa en la formación y consecuente eficiencia de los trabajadores. Al respecto, Mejía (2017) sostiene que, debe implementarse un sistema de reconocimientos con base en el desempeño, debido a que, los servidores con nombramiento definitivo han perdido el interés por mejorar sus capacidades, al no tener incentivos suficientes por parte de la administración.

Tal criterio, se contrapone a lo manifestado por Pedraza, Amaya y Conde, (2010) quienes consideran que, tener un empleo fijo le permite al trabajador cubrir sus necesidades, con lo que, se enfocaría en desarrollar actividades que mejoren sus competencias en beneficio de la organización, por ejemplo, capacitaciones y estudios superiores a los que poseen, es decir, que el concepto de estabilidad, se considera como una influencia positiva, sin analizarse los efectos negativos que tiene en el servidor.

Es así como, uno de los principales cambios, que se han dado en los últimos años, es el desarrollo de la tecnología, que ocasiona, que se tengan que aprender nuevas formas de realizar las actividades, para lo cual, es necesario, que se implementen sistemas de evaluación, que analicen cómo se adaptan los servidores a la nueva realidad, que enfrentan las administraciones. Al respecto, la LOSEP establece el proceso a seguirse para realizar la evaluación de desempeño, sin embargo, esta no asegura que los trabajadores cuenten con las capacitaciones que necesitan, para el desarrollo de sus actividades (Pedraza, Amaya y Conde, 2010).

Otro factor que considerar es que, la evaluación de desempeño sería considerada, no solo en la forma que establece el Art. 48 literal m de la LOSEP, es decir, como una causal de destitución, que se aplica si un servidor obtiene la calificación de insuficiente por segunda vez consecutiva, sino que, también, sería un insumo a efectos del ascenso y la promoción de los servidores. De esta manera, se fomenta el interés por mejorar su rendimiento, a través de capacitaciones y nuevas formas de aprendizaje.

Por lo tanto, es importante resaltar, que la carrera del servicio público no emplea mecanismos eficaces, que promuevan la formación permanente de los servidores públicos y los incentive a desempeñar sus actividades con el compromiso que exige el sector público. Esta falta de motivación ocasiona que, la estabilidad laboral incida de manera negativa en el rendimiento de los servidores, al no encontrarse en constante actualización de sus conocimientos, lo que afectaría la calidad del servicio. En este sentido, la investigación propone como problema científico: ¿Cómo incentivar a los servidores públicos a continuar con su formación permanente y mejorar su desempeño laboral, en las Instituciones Públicas?

La hipótesis que plantea la investigación es que, si se evalúan y fortalecen las políticas con enfoque en la formación de los servidores, que forman parte de la carrera del servicio público, entonces, se mejoraría la calidad del servicio que prestan las Instituciones públicas.

Objetivo general

- Evaluar los componentes de la carrera del servicio público y su incidencia en la formación permanente de los servidores públicos.

Objetivos específicos

1. Sustentar teórica y jurídicamente la carrera del servicio público, con enfoque en la formación permanente de los servidores públicos.
2. Analizar los factores que afectan la calidad del servicio, que se presta en el Instituto Nacional de Estadística y Censos y su relación la formación permanente de los servidores.
3. Determinar los beneficios de la formación permanente de los servidores para la mejora de la calidad del servicio que prestan las instituciones.

La metodología de investigación es explicativa, con un enfoque cualitativo y métodos deductivo, inductivo, histórico, analítico-sintético y comparado; a partir de la información obtenida mediante entrevistas y encuestas a los servidores, que permiten realizar un análisis de las condiciones laborales en el INEC de Tungurahua, para determinar las falencias existentes en la carrera del servicio público. Asimismo, la autora recopila información de carácter bibliográfico o documental a partir de libros, leyes, revistas e investigaciones, con el fin de analizar la información existente sobre el tema objeto de estudio.

La importancia de la investigación, se da a partir del análisis de que las instituciones públicas necesitan contar con servidores eficientes y en constante capacitación, de manera que, sus funciones, se ajusten a la realidad social y a los constantes cambios que atraviesa el desempeño de la función pública, por lo tanto, es indispensable analizar la incidencia de la carrera del servicio público en la formación permanente de los servidores, así como, la importancia de fortalecer políticas de incentivo, con el fin de que la institución cuente con personal calificado, que sea capaz de desarrollar competencias, destinadas a mejorar su desempeño, en beneficio de la Organización.

En tal sentido, la estructura del proyecto de investigación se conforma por, las siguientes partes: la primera parte, corresponde a la introducción donde, se analiza la legislación internacional y nacional, lo cual, permite comparar la evolución de los procesos de recursos humanos, a partir de un enfoque histórico, hasta llegar a la normativa que rige en la actualidad. A su vez, se plantea: el problema, la hipótesis, el objetivo general y los objetivos específicos, que se pretende lograr en la investigación, así como, la metodología y finalmente, la necesidad e importancia de la investigación.

La segunda parte, está conformada por el Capítulo I. Estado del arte y la práctica, donde se abordan los antecedentes y evolución histórica de la carrera del servicio público, asimismo, se definen los componentes del sistema integrado de Desarrollo del Talento Humano del Sector Público a partir de la normativa existente en el Ecuador, y finalmente, se define la importancia de la formación permanente, por lo que a través de las secciones de este capítulo es posible comprender a profundidad las variables que forman parte de la investigación.

La tercera parte, se compone por el Capítulo II, el cual, abarca la metodología empleada en la investigación, para la obtención de los resultados, se definen las técnicas e instrumentos de recolección y la población de estudio, la investigación estudia las condiciones laborales de los servidores públicos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) Tungurahua, así como su percepción respecto de los componentes del sistema integrado de talento humano, a través de entrevistas, encuestas y análisis de documentos.

En la cuarta parte de la investigación, se encuentra el Capítulo III donde, se dan a conocer los resultados obtenidos a través de la metodología aplicada, lo cual, permite determinar las variables que inciden en la eficiencia y formación de los servidores públicos del INEC Tungurahua, también, se establece una propuesta para el establecimiento de una política de incentivos, con enfoque en la formación permanente y, se analizan los componentes de la carrera del servicio público y su incidencia en la formación permanente de los servidores públicos. Finalmente, en la quinta parte, se

presentan las conclusiones y recomendaciones a las que ha llegado la autora como resultado de la investigación. Se espera que, la investigación realizada contribuya al incremento del conocimiento.

CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA

1.1. Carrera del servicio público

En la década de 1970, el modelo de gobierno, no se regía por las expectativas ciudadanas, sino por normas preestablecidas de carácter aparentemente universal, además, se creía que, una reducción del tamaño del estado generaría un equilibrio fiscal, sin embargo, las medidas aplicadas en ese entonces mostraron que esta no era la solución para los problemas que atravesaba Latinoamérica. Por lo cual, se llegó a la conclusión de que, no se debía dismantelar al estado, sino reformarlo para que enfrente los desafíos de una sociedad moderna y cambiante, conforme lo señala el documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1999).

Actualmente, se reconoce que el gobierno administra la riqueza del país, pero los dueños de esa riqueza son los ciudadanos, por lo tanto, el Estado, a través de sus representantes son los responsables de satisfacer necesidades, requerimientos y proporcionar a sus administrados servicios de calidad, “lo que hoy exigen los ciudadanos no es solo, que se cubran ciertas necesidades sino, que se haga de la manera más eficiente y eficaz posible” (de Lima Gete, 2001).

Para ello, es indispensable que las herramientas, que se emplea para proporcionar tales servicios, se modernicen y reformen al ritmo en que se desarrollan nuevas tecnologías y formas de funcionamiento, estas reformas van de la mano con la creación de nuevas instituciones; y, a su vez, el incremento de servidores públicos, en la búsqueda por alcanzar los objetivos institucionales y asegurar la competitividad, ya desde el año 1944, en que se creó la Organización Internacional del Trabajo, los Estados empezaron a centrar su atención en la creación de empleos y de normas que los regulen.

En este contexto, la reconstrucción del Estado se ha convertido en un tema de interés en las agendas políticas mundiales. El informe del Banco Mundial, del año 1997

establecía la importancia de fortalecer las instituciones públicas, mediante la aplicación de incentivos a los servidores con mejor desempeño, debido a que, es esencial la existencia de funcionarios motivados para lograr un estado efectivo. Además, entre sus conclusiones, demostraba la existencia de la relación, entre el crecimiento económico y la asignación de puestos de trabajo con base en el mérito, y en ese sentido, se determina la importancia de construir una carrera de servicio público como ingrediente clave para modernizar la gestión pública.

Como resultado de ello, la preocupación de las administraciones, por incrementar la efectividad del servicio que prestan las instituciones del estado, ha ocasionado que centren su atención en el recurso humano, debido a que, tal como lo manifiesta Flores (2007) la calidad del servicio mejora si mejoran las destrezas, capacidades y conocimientos del personal, así, “las personas se convierten en elemento básico del éxito de la empresa” (Chiavenato, Gestión del Talento Humano, 2002).

Pese a que, no existe un camino ni fórmula que consiga un cambio estructural y sistemático del servicio público, una de las principales preocupaciones es, “la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados” (CLAD, 1999), debido a que hasta la aparición de la carrera del servicio público, como se conoce actualmente, lo que reinaba era un sistema de contratación de personal, basado en la militancia política de los aspirantes, en el cual, los nombramientos, dependían de las decisiones del congreso, había una rotación constante de personal y los cargos, se otorgaban como recompensa al apoyo a los partidos políticos.

El análisis de la evolución de la administración pública permite reconocer la existencia de las distintas formas de ingreso al servicio público, desde la herencia de cargos, hasta el actual sistema que funciona con base en el mérito de los aspirantes, pero, para llegar a este punto, fue necesario una separación de la política con la administración, para que los servidores, no se deban a un gobernante, sino a los ciudadanos (Raadschelders, 2015). De tal manera que, paulatinamente mejoraron las condiciones

laborales de los funcionarios, en primer lugar, con su remuneración, y a esto, se sumó la aparición de un sistema de ingreso, basado en los niveles de educación, evaluación de aptitudes y la protección para los trabajadores del estado, que impida despidos arbitrarios.

Para ello, fue necesaria la implementación de diversas medidas, como la aplicación de exámenes y evaluaciones para medir las competencias previo al ingreso y promoción de los aspirantes, así como un cambio de leyes, en virtud de lo cual, se considera a la carrera del servicio público como una estrategia de modernización del estado.

La carrera del servicio público para Traverso (2018), se concibe como “un curso de profesionalización regido por requisitos, verificado por medio de exámenes de idoneidad para el ingreso, ascensos permanencia. Implica un proceso de formación continua, porque la estabilidad otorga seguridad, pero exige un desempeño con calidad gradual y periódicamente evaluado”, es decir, que constituye un sistema mediante el cual, se otorga estabilidad laboral a los empleados, como un mecanismo que garantice una selección de personal transparente, desarrollo de la trayectoria profesional y un retiro adecuado para los servidores. “La construcción de un sistema de servicio civil de carrera moderno es un prerrequisito básico para asegurar gobernabilidad democrática y desarrollo humano” (Salinas Narváez & Rosales Avalos, 2004, pág. 11).

Antecedentes y evolución

Conforme la normativa ecuatoriana, es imprescindible considerar y establecer el papel que juega cada uno de los involucrados en la administración, a decir de Roca (2017), el desempeño es responsabilidad, tanto del empleado, como de la organización, que tiene en sus manos la obligación de establecer políticas que, permitan alcanzar los objetivos propuestos y subsanar las falencias, que se presenten en el camino. Con este y otros fines, en el Ecuador, a lo largo de los años, se han impulsado reformas dirigidas al talento humano, que conforman las instituciones públicas con lo cual, se busca alcanzar la calidad en el servicio público.

En el año 2003, la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA), constituía el régimen regulatorio del servicio civil en el Ecuador, que, para ese momento tenía un sistema de méritos débil. Para el año 2004, se dictó la Ley Orgánica Reformatoria a la LOSCCA con la cual, se buscaba mejorar los temas relacionados con la profesionalización de los servidores públicos, para ello, se resaltó la necesidad de implementar procesos de ingreso con base en el mérito. Esto, sumado a la promulgación de la Constitución del 2008 y el Plan Nacional del buen vivir de 2009, que en uno de sus objetivos plantea la construcción de un estado más eficiente, significaron los primeros pasos para el fortalecimiento de la función pública.

Adicional a estas reformas, mediante Ley s/n, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 294, del 6 de octubre de 2010, entra en vigor la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), la cual, reemplaza a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA) y, cuyo fin es regular las relaciones laborales en las instituciones públicas, para lo cual, introdujo modificaciones respecto del mérito, la escala de remuneraciones y demás cambios en lo que concierne a la carrera del servicio público, con el fin de que, constituya un sistema fortalecido para el desarrollo profesional de los servidores, lo cual, a su vez, significó un tema de gran importancia para la modernización y reforma del Estado, sobre todo, por su búsqueda por fomentar la eficiencia y transparencia en las instituciones públicas.

Una de las modificaciones implementadas, es la definición de servidores públicos, que en su Art. 4 señala: “Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público” (Ley Orgánica del Servicio Público, 2016. Art. 4). Igual concepto, se establece en el Art. 229 de la Constitución de la República del Ecuador, que determina que, son servidores públicos todos quienes presten servicios dentro del sector público.

En el ámbito teórico Narciso Sánchez, define al servidor público como “la persona física que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los poderes

del Estado, bajo un régimen jurídico de derecho público, y que lleva como finalidad atender necesidades sociales” (Salinas Narváez & Rosales Avalos, 2004).

De lo cual, se concluye que, los servidores públicos son los titulares de las entidades gubernamentales, por tanto, su compromiso con la institución se encuentra principalmente enfocado en hacer, que se cumpla la ley, en el marco de sus atribuciones. Representan la voluntad del estado y solo están autorizados a realizar aquello para lo que, la ley les faculta, pero cabe destacar que su trabajo, se realiza en beneficio de la comunidad, por lo que acarrea una mayor responsabilidad, en este sentido, es necesario que tengan vocación para el servicio que prestan y, que cuenten con las competencias necesarias, para enfrentar los desafíos de una sociedad que exige resultados a corto plazo.

Conforme lo señalado en el Art. 16 de la LOSEP, los servidores públicos desempeñan su cargo bajo la modalidad de contrato o nombramiento, criterio que, ya se establecía en la LOSCCA y que no atravesó modificaciones, sin embargo, si se dio un cambio respecto de las clases de nombramiento, la derogada normativa establecía únicamente dos tipos de nombramientos; regulares y provisionales, mientras que, en la LOSEP, se establece que los nombramientos son; Permanentes, provisionales, de libre nombramiento y remoción y, de período fijo.

Para el caso de los nombramientos provisionales, la ley establece en el Art. 17 literal b, las razones por las que, se emplea esta figura de contratación, que son; para reemplazar temporalmente a un servidor suspendido, a un servidor que se encuentre con licencia sin remuneración o en comisión de servicios y, por un período de prueba, previo a la entrega del nombramiento definitivo, con lo cual, se determina que, el nombramiento provisional es una figura laboral de carácter temporal y que no garantiza la permanencia, termina en el momento en que finalizan las causas por las que fue otorgado o, hasta que se realice el respectivo concurso de méritos y oposición. Igual temporalidad, se establece para los nombramientos de libre remoción, así como los de período fijo.

A estas modalidades temporales de trabajo, se suman los contratos de servicios ocasionales que, conforme lo señala el Art. 58 de la LOSEP, se emplean para atender necesidades institucionales emergentes, por lo cual, no duran más de doce meses, renovables únicamente por doce meses adicionales. Este tipo de contrato le da al servidor derecho a iguales beneficios que al personal que tiene nombramiento, con algunas excepciones como lo son; recibir indemnización por supresión de puesto, incentivos para jubilación, el ingreso a la carrera del servicio público, licencias y comisiones.

En virtud de lo expuesto, es preciso indicar que, únicamente el nombramiento permanente garantiza una estabilidad laboral indefinida. Quien obtiene este tipo de nombramiento ingresa a la carrera del servicio público, luego de haber resultado ganador del concurso de merecimientos y oposición, conforme el procedimiento establecido en el Acuerdo Nro. MDT-2019-022, que expide la norma técnica del subsistema de selección de personal.

La carrera del servicio público, denominada anteriormente como carrera administrativa, busca la profesionalización del servicio público, que permita escoger a los mejores candidatos, formarlos a través de la experiencia y que sus conocimientos, se acumulen en beneficio de la administración. La LOSEP, define a la carrera del servicio público en su Título VI, Art. 82, como el “conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a motivar el ingreso y la promoción de las personas para desarrollarse profesionalmente dentro de una secuencia de puestos ejercidos en su trayectoria laboral, sobre la base del sistema de méritos” (Ley Orgánica del Servicio Público, 2016, Art. 82).

Por lo tanto, la carrera del servicio público busca garantizar la permanencia y ascenso de los servidores públicos, con base en su desempeño y conforme a las necesidades institucionales, mediante procesos de selección transparentes y controles efectivos que permitan cumplir, con la responsabilidad de entregar a los ciudadanos servicios eficaces y eficientes, que satisfagan sus necesidades.

Es importante tener en cuenta que los cambios, que se introducen a través de la normativa son procesos que conllevan un tiempo de aplicación, por lo cual, sus resultados son posibles de observar únicamente a largo plazo, por ello, es fundamental el seguimiento, análisis e importancia, que se concentre en los resultados de la aplicación de la ley, se analizaría si ha sido implementado en la medida que fue pensado por el legislador y, si dicha aplicación obtuvo los resultados esperados.

Sistema integrado de desarrollo del talento humano

La LOSEP busca implementar procesos que, contribuyan al buen funcionamiento de las entidades estatales, para ello, define al sistema integrado de desarrollo del talento humano, en su título V, capítulo I, Art. 53, como “el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a validar e impulsar las habilidades, conocimientos, garantías y derechos de los servidores públicos con el fin de desarrollar su potencial y promover la eficiencia y eficacia en el servicio público” (Ley Orgánica del Servicio Público, 2016, Art. 53). Adicional, la LOSEP, también, determina que las Unidades de Administración de Talento, son las encargadas de su dirección y control.

Así mismo, en su Art. 54, la LOSEP señala la estructura del sistema, el cual, está conformado por; subsistema de planificación del talento humano; subsistema de clasificación de puestos del servicio público; subsistema de selección de personal, subsistema de formación, capacitación, desarrollo profesional y evaluación de desempeño (Ley Orgánica del Servicio Público, 2016).

Subsistema de planificación del talento humano

Las unidades de talento humano son las responsables de determinar las necesidades de la institución, en torno al recurso humano, este sistema permite determinar con anticipación las políticas que, deben aplicarse para el resto de los subsistemas. Para facilitar esta planificación, se implementó el sistema informático integrado de talento humano (SIITH), cuyo órgano rector es el Ministerio de trabajo. El objetivo de esta

herramienta es contar con toda la información de los servidores públicos, de manera que constituya un instrumento de ayuda en las decisiones estatales.

A través de este sistema, las unidades de talento humano remiten toda la información pertinente al ministerio de trabajo, tales como, la administración y el desarrollo del talento humano, remuneraciones e ingresos complementarios y otros, que se establezcan. (Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, 2011)

Subsistema de clasificación de puestos

Con la implementación de este mecanismo, se unifican la escala de remuneraciones y los grupos ocupacionales, para ello, las unidades de talento humano son las responsables de establecer el perfil que requiere cada puesto, según las necesidades de la institución, el cual, posteriormente, es aprobado por el ministerio de trabajo. En este perfil, se establecen los requisitos necesarios, tanto académicos como de experiencia, enmarcados en el nivel de complejidad y las características del cargo a desempeñar y, se ejecutan conforme la planificación establecida, en cuanto a los procesos que son necesarios para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Subsistema de reclutamiento y selección de personal

El propósito de este subsistema es seleccionar al personal idóneo, para que forme parte de las instituciones estatales, mediante la evaluación de sus competencias, a través de un concurso de méritos y oposición. Este concurso, cuenta con un procedimiento establecido en la norma técnica del subsistema de selección de personal, que tiene como fin el acceso libre de todos quienes aspiren a desempeñar un cargo público, en igualdad de oportunidades.

El concurso de méritos y oposición requiere que, se considere principalmente el perfil del aspirante, lo que incluye su formación académica, experiencia y demás competencias, pero adicional a esto, supera pruebas psicométricas, técnicas,

entrevistas, entre otros instrumentos que, le permiten a la administración reconocer al concursante mejor calificado, para formar parte del servicio público.

Subsistema de formación y capacitación

Su objetivo es buscar el desarrollo, tanto profesional como personal de los servidores públicos, se les otorga las herramientas necesarias para cumplir con su trabajo de manera efectiva y que, a su vez, esto les permita crecer y mejorar sus condiciones de vida. Para ello, la LOSEP ha establecido, por un lado, la obligación del Estado de garantizar y financiar la capacitación y formación de los servidores y, por otra parte, también, contempla un régimen de remuneraciones que valore estos aspectos, es decir, que un funcionario, que se interese por su formación y capacitación, va a tener la posibilidad de mejorar su remuneración, adicional a ello, también, participarían como instructores en eventos de capacitación lo cual, representa un beneficio económico.

Para cumplir con los objetivos de este subsistema, se ha determinado en el Acuerdo Nro. MRL-2014-0136, que expide la norma técnica del subsistema de formación y capacitación, a los responsables de administrarlo, para lo cual, se crea un Comité Interinstitucional, conformado por autoridades del ministerio de relaciones laborales, Secretaria nacional de planificación y desarrollo y el Instituto de altos estudios nacionales, adicional, se establecen las obligaciones del ministerio de relaciones laborales, autoridad nominadora y, unidades de administración de talento humano, quienes llevan a cabo las gestiones necesarias, con el fin de que los servidores públicos mejoren sus competencias, se superen y beneficien con un nivel superior de desempeño a la institución.

Subsistema de evaluación del desempeño

La LOSEP establece la obligatoriedad de que, los servidores públicos rindan la evaluación de desempeño una vez al año, con el fin de medir su rendimiento y el nivel

de alcance de las metas y objetivos propuestos, para el desarrollo de sus funciones, planificados con base en las necesidades institucionales.

Los resultados de esta evaluación se obtienen a partir de los parámetros establecidos en el acuerdo No. MDT-2018-0041, que expide la norma técnica del subsistema de evaluación del desempeño, y que en su Art. 12, determina los factores que permiten calificar las competencias de los servidores, que son los siguientes; indicadores de gestión operativa de cada unidad o proceso interno, niveles de eficiencia del desempeño individual y niveles de satisfacción de usuarios externos e internos, así como, cumplimiento de normas internas. También, se establece una escala de evaluación, de acuerdo con la calificación obtenida, cuyos niveles son; excelente, muy bueno, satisfactorio, regular e insuficiente (Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño, 2018).

Cada uno de estos subsistemas cumple con una función específica, la cual, se encuentra vinculada con la planificación de los recursos humanos a largo plazo, así como, con la identificación de las necesidades de la administración, para lo cual, se aplica el sistema de méritos y oposición, para el ingreso de los servidores a la carrera del servicio público, posteriormente, se preocupa de que el servidor, se encuentre en constante capacitación, de acuerdo a las necesidades del cargo que desempeña y, finalmente, analiza su eficacia y eficiencia mediante la evaluación de desempeño, la cual, requiere de una nota mínima, con el fin de que el servidor no sea separado de su puesto de trabajo, y pierda su derecho a la estabilidad laboral.

Por lo tanto, el objetivo principal es, que cada servidor mejore su perfil profesional de manera que, se establezca una trayectoria con base en sus méritos, que desarrolle sus capacidades, las supere y acceda a mejores condiciones laborales. Como parámetro para observar y sancionar la conducta inapropiada de los servidores públicos, se ha establecido como causal de cesación definitiva de funciones, la destitución, que conforme al Art. 89 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, constituye la máxima sanción disciplinaria para el servidor, y se da, en caso de que

concurra alguna de las causales establecidas en el Art. 48 de la LOSEP, luego de seguir el procedimiento correspondiente.

Entre las causales que conviene mencionar, a efectos de la presente investigación, están las establecidas en los literales; a y m. Estas causales, se establecen mediante la aplicación de la evaluación de desempeño, por lo que resulta preciso señalar que, existen sanciones por el bajo rendimiento de un servidor; y, en este sentido es necesario analizar si, de la misma forma existen los incentivos adecuados para los servidores que obtienen una calificación satisfactoria.

El servicio público en otras legislaciones

Alemania

El servicio civil de carrera se emplea en varios países del mundo, en los cuales, se presentan características comunes, como la obligatoriedad de rendir exámenes para acceder a los cargos públicos, lo que permite que el ingreso, se dé como consecuencia de la formación académica y profesional del aspirante, sin favoritismos o influencias. Uno de los modelos más reconocidos es el alemán, que busca detectar las capacidades teóricas y prácticas de los aspirantes, razón por la cual, su proceso de selección es extenso. Alemania es considerada como la cuna del funcionario moderno, porque es el país en donde aparecen los programas de formación profesional. (Von Stein, 2016)

En el año 1873, se crea la Ley Federal de Funcionarios, mediante la cual, se establecieron reglas de carácter general para regular el servicio público, entre las que se encuentra el sistema de carrera, que garantiza la estabilidad laboral de los funcionarios, luego de superar los procesos de selección, como parte del proceso, en el año 1945, se estableció como requisito para acceder a la administración pública, rendir un examen especial, lo cual, dio paso al diseño de cursos de formación y la creación de la *Escuela de Ciencias Administrativas de Speyer*, que desde 1950 realiza un trabajo conjunto entre el Estado y la administración federal para la preparación de

los funcionarios, y que tiene como objetivo proporcionar conocimientos en administración pública a los servidores, no solo mediante programas de capacitación, sino que fomenta la investigación y el desarrollo de capacidades y competencias para el empleo. (Sáez, 2010)

El servicio público en Alemania, está conformado por funcionarios, empleados y trabajadores, de los cuales, únicamente los funcionarios forman parte de los poderes del estado, además, dentro de la función pública, existe el servicio superior, ejecutivo, de oficina y básico que son carreras de grupo que exigen mínimo estudios universitarios, igual o superiores a los 3 años, lo que permite afianzar el ascenso y motivar la educación de los que aspiran a ingresar; y, debido a que, cada estado federal es responsable de formar y reclutar a sus servidores, la formación adquiere un papel esencial, permite el mejoramiento de la gestión pública, a través del compromiso y entrega del funcionario con su profesión y su cargo al servicio de la sociedad. (Guerrero, 2003)

Adicional a ello, existen funcionarios que ostentan cargos de alto rango, a los cuales, solo se accede al aprobar dos exámenes y un período de prueba con una duración de cuatro años, luego de lo cual, reciben un nombramiento permanente y, posteriormente ascienden por grados y de manera automática.

Por lo tanto, en el servicio civil de carrera de Alemania, el mérito no solo constituye un mecanismo de selección en razón de las capacidades del aspirante, sino que se convierte en una garantía para el ingreso y ascenso al servicio público, en igualdad de condiciones, se excluye cualquier tipo de discriminación, de conformidad con lo que determina la Constitución Germana, que se refiere a la igualdad de sus ciudadanos para el ingreso a la función pública, cuyo acceso depende únicamente de su idoneidad, capacidad y labor profesional (Berrones, 2000) A su vez, la existencia de la preocupación por la formación de los servidores, contribuye a la implementación de una administración pública de calidad debido a que la Academia Federal enfoca su atención

en la constante actualización de conocimientos, que contribuyan al desarrollo del trabajo de los servidores.

Chile

Chile es considerado como un país que posee una capacidad institucional elevada, en comparación con los demás países de Latinoamérica. Centeno & Ferraro (2013), sostienen que su servicio civil de carrera constituye un modelo perfeccionado en el largo plazo, pero que al inicio tuvo fuertes críticas porque se consideraba que la provisión de empleos de carrera respondía a intereses políticos e influencias.

El sistema de carrera en la administración pública chilena, se crea en el año 1925, con la promulgación del primer estatuto administrativo, los decretos de los años posteriores permitieron la desaparición de las prácticas administrativas existentes, en las cuales, predominaba la falta de instrumentos reales, que garanticen la estabilidad laboral de los trabajadores, esta pertenecía más bien a decisiones políticas.

Pese a los avances en la normativa, al desarrollo de estrategias que brinden una protección a los trabajadores, aún existen falencias. Rajevic (2014) sostiene que los principales problemas de la carrera del Servicio Público Chileno son; la falta de transparencia en los procesos de contratación, sumado a la falta de sistemas de formación, promoción y evaluación. En este sentido, considera que un sistema adecuado de carrera propiciaría un compromiso por parte del trabajador, que se va a relacionar con las necesidades de la institución a largo plazo, y no solo con sus dirigentes, que rotan constantemente de acuerdo con el momento político, adicional, este sistema contribuiría a la formación de los trabajadores, lo que fortalece la confianza de la ciudadanía en las entidades estatales.

México

México ha implementado este modelo en su legislación. En el año 2003, se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que busca otorgar estabilidad laboral al personal calificado con base en el mérito y enfocado en un desarrollo permanente, con el propósito de responder a las demandas de los administrados. De esta manera, se observa la correlación entre el beneficio personal del empleado y su afectación a los objetivos institucionales.

En tal virtud, uno de los fines de la mencionada ley, es generar un compromiso en beneficio de la organización y, a su vez, cambiar la imagen que tienen los servidores públicos, a quienes la sociedad, se refiere de manera peyorativa y son considerados como ineficientes, corruptos, incapaces y hasta innecesarios (Flores, 2007); (Oleas, 2015). No se reconoce su valor dentro del funcionamiento de las entidades estatales, por lo cual, es imprescindible la implementación de políticas para dignificar y valorizar el servicio público, pero a su vez, es necesario que, el proceso de selección para quienes ingresan a la carrera del servicio público sea transparente, imparcial y considere la profesionalización, más allá de las ideologías políticas que impidan escoger al personal idóneo (Flores, 2007).

En tal sentido, la implementación del servicio profesional de carrera en México es el resultado de la necesidad de tener instituciones públicas competentes, en las cuales, sus servidores alcancen una estabilidad laboral independientemente del partido político al que pertenecen, esto constituye un incentivo para el servidor, y la administración se beneficia de sus conocimientos y experiencia, lo que, a la larga, permite el cumplimiento de las metas y objetivos. “Se inserta el Servicio Público de Carrera, como un mecanismo coadyuvante en la mejora continua y consecución de los objetivos institucionales” (Flores, 2007).

Colombia

En Colombia, ya se hablaba de carrera administrativa desde la legislación de 1938, sin embargo, no fue hasta el año 1993 en que comenzó a aplicarse. A partir de allí, evolucionó y, se desarrollaron criterios relacionados con el mérito, la estabilidad laboral, el ascenso, entre otros, los que fueron incorporados hasta llegar a su normativa actual. En este sentido, uno de los temas centrales de la carrera del servicio público, es el ingreso a la misma mediante el concurso de méritos, que se considera como una herramienta que permite que, los cargos vacantes sean cubiertos por servidores capaces, lo cual, depende de que cada una de sus etapas sea implementada de manera adecuada.

Sin embargo, este mecanismo que resulta beneficioso para mejorar la calidad y eficiencia en las instituciones ha encontrado resistencia por parte de algunas autoridades, en virtud de que, responden a compromisos políticos y ubican en los puestos de trabajo a quienes comparten su ideología, por lo que, un proceso de selección dificulta esta labor. A pesar de ello, la legislación establece dos alternativas para ingresar a la carrera administrativa, el primero es el sistema ordinario en el cual, se llevan a cabo procesos de selección con base en el mérito; y, el segundo es el sistema extraordinario, que responde a necesidades poco comunes de la administración, como en el caso de que un juez ordene que un servidor de carrera se reincorpore a su lugar de trabajo, por haberse vulnerado sus derechos.

Pese a que el sistema de carrera se ha implementado de manera paulatina, existe un número considerable de servidores que no han obtenido su estabilidad laboral mediante procesos de selección, debido a que hasta 1992 el sistema extraordinario beneficiaba a los trabajadores, únicamente por haberse encontrado desempeñado un cargo por cierto tiempo, lo que los exoneraba de superar un concurso en igualdad de oportunidades. Tal situación fue analizada por la corte constitucional, que mediante sentencia C-030/97 declaró la inconstitucionalidad de las incorporaciones

extraordinarias, a partir de entonces, solo accedería a la carrera administrativa quien haya superado el proceso correspondiente.

Se evidencia que, existen varias similitudes entre las legislaciones analizadas, sin embargo, pese a que normativamente, se detectan políticas de gran beneficio para la administración pública, de nada sirve si las leyes solo reflejan buenas intenciones pero, no se aplican en el sentido que fue pensado por el legislador, la autora considera que uno de los aspectos de mayor preocupación, es la implementación de procesos de selección transparentes, que permitan que personas capacitadas accedan a una estabilidad laboral, se termina de esta manera, con todo tipo de injerencias políticas que benefician a las personas con base en aspectos que, no se encuentran relacionados con el mérito.

1.2. Formación permanente

Desde su creación, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha establecido la importancia de la formación para el desarrollo de la vida profesional, en el año 1939, estableció que la misma, se refiere a *“todos los modos de formación que permitan adquirir o desarrollar conocimientos técnicos y profesionales, ya se proporcione esta formación en la escuela o en el lugar de trabajo”* (Organización Internacional del Trabajo, 1939). Más adelante, este concepto evolucionó y, en el año 1962, se estableció que, *“la formación no es un fin, sino un medio de desarrollar las aptitudes profesionales de una persona teniendo en cuenta las posibilidades de empleo y de permitirle hacer uso de sus capacidades como mejor convenga a sus intereses”* (Organización Internacional del Trabajo, 1962).

Posteriormente, en el año 1975, se estableció una noción más ambiciosa, se conceptualiza a la formación como:

la actividad cuyo objeto es descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa, productiva y satisfactoria y, en unión con las diferentes formas de educación, mejorar las aptitudes individuales para

comprender individual o colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir sobre ellos. (Organización Internacional del Trabajo, 1975)

En el año 2000, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo emite la Resolución sobre el Desarrollo de Recursos Humanos, que en sus conclusiones establece que, la formación representa un beneficio, tanto para las personas al permitirles acceder a un puesto de trabajo, para la sociedad porque se forman ciudadanos debidamente informados y para las organizaciones, que se vuelven más productivas y competitivas, al incorporar empleados capacitados.

Adicional, detalla la importancia de la educación y formación para enfrentar los cambios, producto de la evolución de la sociedad; y, establece la importancia de que sea un proceso continuo, que permita que la persona se mantenga al día en sus conocimientos, también, hace referencia a los problemas a los que la formación pondría fin como lo son; la discriminación, inequidad de oportunidades, informalidad, condiciones precarias de trabajo, y en general toda acción, que sea consecuencia de la falta de conocimientos adecuados de una persona, para enfrentar la vida laboral.

En este sentido, el aporte de la OIT ha sido fundamental en el establecimiento de políticas y en la implementación de las organizaciones estatales, creadas para atender las necesidades de formación, además, de su contribución en el intercambio y cooperación entre los países de la región, para establecer esquemas similares que permitan el acceso a programas formativos y orientación profesional adecuada. En virtud de lo señalado, se establece que, la formación es un proceso educativo que busca proporcionar los conocimientos necesarios para que una persona, se desempeñe en un puesto de trabajo determinado, pero, no solo tiene como fin formarla como trabajador, sino, también, como miembro de la sociedad.

Se percibe cada vez con mayor claridad la importancia de la formación por su aporte a la distribución de las oportunidades de empleo y de trabajo en general, a la elevación de productividad y la mejora de calidad y la

competitividad, al logro de condiciones apropiadas y saludables de trabajo, así como en su potencial como espacio de diálogo social a diversos niveles. (Casanova, 2003, p.10)

Educación formal y no formal

La formación, no se desarrolla de manera lineal, ni en una esfera específica, sin embargo, en el ámbito teórico, se ha establecido una clasificación para los procesos formativos, en este sentido, Souto-Seijo Alba (2020), divide a la educación entre formal y no formal. A la educación formal, la define como aquella que, se encuentra institucionalizada, con contenidos generales, reglados y estructurados por normativa legal, de duración determinada y que otorga una certificación al finalizarla. Por otro lado, la educación no formal, se imparte por instituciones que no pertenecen al sistema educativo ordinario, los conocimientos son específicos y enfocados en satisfacer las diferentes necesidades de la población, no necesariamente, se otorga un certificado al culminarse y, se considera como un elemento adicional que complementa la educación formal.

La diferencia entre educación formal y no formal, se encuentra principalmente en el marco legal, debido a que, la formal es aquella que concluye con una titulación debidamente reconocida por los sistemas educativos de cada país y va desde la primaria hasta llegar a la de tercer nivel, por otro lado, la educación no formal es aquella en la que la responsabilidad no recae en el gobierno, sino que más bien depende de cada ciudadano, en virtud de que esta ya no es financiada por el Estado (Colom Canellas, 2005).

De igual manera, la investigación realizada por Abril Martí refleja las diferencias entre formación formal y no formal, en dicha investigación la autora realiza un cuadro comparativo en el cual, se exponen los diversos tipos de formación, se establece en la educación no formal programas con una duración más limitada, mientras que en la formal la temporalidad es mucho más amplia, representa años de estudio para la

obtención de la certificación, con lo cual, se aprecia de mejor manera las características que las distinguen, ambas buscan atender las necesidades educativas de las personas, pero cada una, se desarrolla en etapas distintas (Abril Martí, 2006).

Con estos antecedentes, cabe indicar que la preocupación por el desarrollo académico y profesional de las personas, ha llevado a establecer múltiples formas de acceder a procesos continuos de formación y capacitación, pero sin importar si el aprendizaje corresponde a una estructura formal o no, este debe convertirse en un insumo permanente, para que una persona acceda a un puesto de trabajo, que le proporcione una vida digna, en igualdad de condiciones y con las herramientas necesarias para innovar sus conocimientos, mediante la formación permanente debido a que, tal como lo indica Nieto & Alfageme González (2017), es uno de los recursos indispensables para consolidar el aprendizaje a lo largo de la vida profesional de cada individuo.

Formación permanente

Debido a la globalización y el continuo avance de la tecnología, es necesario el aprendizaje permanente, es decir, que ya no es suficiente con la educación tradicional, sino que, deben adquirirse nuevas vías de conocimiento, en tal sentido, la formación es la principal preocupación de las administraciones, que buscan mejorar su modelo de gestión.

“La formación permanente, representa un elemento fundamental para llevar a cabo los procesos de modernización del servicio público; que buscan una mayor eficiencia, eficacia y competitividad” (Díaz Londoño, y otros, 1993, p.13). Así, se ha establecido en varios documentos publicados por el Instituto Nacional de Administración Pública del Estado Español, que, en los años 90, llegó a determinar que “para que la Administración pública pueda servir de manera eficaz a una realidad social en permanente cambio y evolución, debe diseñar instrumentos y sistemas que permitan la continua actualización de los recursos humanos disponibles” (Villalva, 1997, p. 53).

Por ello, es fundamental establecer la relación entre la formación permanente de los servidores y el éxito del servicio público, en virtud de que, ambos elementos se complementan. Las instituciones necesitan de un recurso humano de calidad, en constante innovación y actualización de sus conocimientos y el servidor requiere de una organización que respete sus derechos, lo motive, lo impulse y le preste la ayuda necesaria para acceder a esta formación, que lo convierta en el profesional idóneo para responder a las exigencias de una sociedad que, actualmente atraviesa cambios sin precedentes. En este sentido, resulta pertinente analizar el concepto de formación permanente.

La formación permanente es la formación que recibe una persona después de haber completado la etapa de formación profesional inicial y de haberse insertado laboralmente. Es una formación dirigida a profesionales en activo que deseen mejorar sus conocimientos, destrezas y actitudes, para actualizar sus competencias laborales, desarrollarse en su carrera profesional o incluso cambiar su orientación profesional y realizar funciones nuevas. Está dirigida a que, el personal cumpla con los objetivos de la institución pasando primero por su desarrollo personal-individual (Pineda Herrero, Moreno Andrés, Úcar Martínez, & Belvis Pons, 2008, p. 3).

La falta de una carrera administrativa, se vincula con las carencias existentes en la formación de los servidores públicos (De Jesús Ramírez & Navarro, 1999). Al respecto, la legislación ecuatoriana introduce su concepto y las políticas necesarias para su aplicación. Anteriormente, la LOSSCA hacía referencia únicamente a la capacitación, sin embargo, al ser dos conceptos diferentes, la normativa establece tal distinción y señala en su Art. 69: “La formación es el subsistema de estudios de carrera y de especialización de nivel superior que otorga titulación según la base de conocimientos y capacidades que permitan a los servidores de nivel profesional y directivo obtener y generar conocimientos científicos” (Ley Orgánica del Servicio Público, 2016, Art. 69).

De igual manera, el Acuerdo Nro. MRL-2014-0136 establece que; “La formación es el proceso que permite la adquisición de competencias especializadas a través de

estudios de carrera a nivel superior con el fin de generar conocimientos científicos y realizar investigaciones aplicadas en las áreas de prioridad nacional” (Acuerdo No. MRL-2014-0136, 2014).

Conforme lo señalado, conviene puntualizar que la formación permanente, se refiere a los estudios que realiza una persona una vez que ingresa a laborar en una institución, con el fin de mejorar sus habilidades y cumplir a cabalidad sus funciones, pero también orientado en buscar otras oportunidades, por ello, la formación no debe enfocarse únicamente en las actividades que realiza un servidor en su área de trabajo, sino que, es también general, para brindar con ello, la posibilidad de que el empleado se desenvuelva en otras áreas, que sean de su interés, sea dentro de la institución o fuera de ella.

A pesar de ello, es notable la importancia que la legislación otorga a la formación y capacitación de los servidores, lo cual, se corrobora en el texto del Art. 234 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece la responsabilidad del estado en este proceso, adicional el Reglamento a la LOSEP, determina el organismo directamente responsable de la política nacional de capacitación y formación (Comité Interinstitucional del Sistema Nacional de Cualificaciones y Capacitación Profesional), la Institución encargada de establecer las normas técnicas para su aplicación, (Ministerio del Trabajo), así como, los entes llamados a coordinar las acciones necesarias para el éxito de los programas a implementarse (Redes de Formación y Capacitación de Servidores Públicos, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional y Unidades de Administración del Talento Humano).

En tal sentido, es necesario analizar si el trabajo conjunto que propone la legislación, se lleva a cabo en la realidad, si la coordinación entre instituciones ha permitido establecer las necesidades reales de capacitación, y si han dado los resultados esperados. En conclusión, la formación permanente debe entenderse como, aquella que se adquiere una vez que la persona, se inserta en el mundo laboral y que tiene

como objetivo cubrir las falencias de la educación que ha recibido de manera previa, (posgrados, especializaciones, etc), este concepto, se diferencia de la capacitación, que se realiza a través de seminarios, talleres, conferencias, cursos y, que otorgan un certificado de asistencia o aprobación al servidor, pero requieren de un menor tiempo para culminarla y, no se fomenta con ellas la investigación, que actualmente es un elemento esencial para el avance y desarrollo de los conocimientos.

Los países de la región han atravesado diversas transformaciones, que han llevado a plantear reformas para promover la efectividad de las administraciones, sin embargo, existe todavía escasos incentivos para los servidores públicos, lo que ocasiona que, no se encuentren preparados ni motivados, principalmente por que estas reformas han estado orientadas en la reducción del tamaño de estado, lo cual, ni ha mejorado la inversión pública ni tampoco el desempeño de las entidades estatales.

Pese a que, resulta complicado establecer una comparación entre los países de la región por sus distinciones políticas y sociales, un aspecto en común es que, en la mayoría de países, se han creado organizaciones estatales para, que se encarguen de la formación y capacitación de los servidores. En el Ecuador, mediante decreto supremo N° 375-A de 1972, se crea el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), con el fin de consolidar la institucionalidad del estado y, en el año 1996, se le reconoce como “entidad académica superior de postgrado”.

Posteriormente, adquiere un rol crucial debido a que, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2021, concentra su importancia en la formación y capacitación de los funcionarios, por lo cual, en el 2018, se incorpora en la Disposición general novena de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) la misión del (IAEN):

Formar, capacitar y brindar educación continua principalmente a los servidores públicos; investigar y generar pensamiento estratégico, con visión prospectiva sobre el Estado y la administración pública; desarrollar e implementar conocimientos, métodos y técnicas relacionadas con la planificación, coordinación, dirección y ejecución de las políticas y gestión

pública. (Ley Orgánica de Educación Superior, LOES, 2010, Disp. General Novena).

De esta forma, el IAEN se convierte en la Universidad de postgrado del Estado, por lo que, en el Ecuador, representa el organismo principal para dar atención a las necesidades de formación de los servidores públicos, de igual manera en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, se presenta este mismo modelo de Escuela de Administración Pública, que aunque con distintas denominaciones cumple la misma función que el IAEN, es decir, constituir un sistema que forme, capacite y atraiga al recurso humano para formar parte de sus instituciones.

En el otro lado, Chile, Costa Rica, México y Panamá, cuya reglamentación no establece un sistema de formación y capacitación, dirigido por una organización estatal, sino que sus procesos de selección de personal, se enfocan en contratar servidores previamente formados aunque, si se brinda capacitación a quienes ya forman parte de las administraciones pero, se realiza con instituciones educativas externas al gobierno. Y por último, están Nicaragua y Honduras, que no poseen ningún modelo de formación y capacitación.

Pese a que, se pensaría que los países que cuentan con instituciones especializadas y dedicadas puntualmente a la profesionalización de los servidores públicos, están más cerca de alcanzar modelos de gestión pública exitosos, una investigación realizada por Del Campo García & Hernández Bonivento, (2016), determinó que, no es un elemento que represente una diferencia significativa, o que haya implicado un mayor desarrollo de competencias ni de funcionalidad en relación con el resto de países de la región, sin embargo, si se constituye como una estrategia para el fortalecimiento del estado.

Además, se considera que existen numerosas ventajas en el modelo de países como Chile, que es el más consolidado de los cuatro que adoptan esta estructura, el estado atrae al recurso humano, que mejor se adapte a sus necesidades a través de incentivos

económicos, de acuerdo con los criterios normados de contratación lo que facilita la flexibilidad de los procesos formativos.

La autora considera que las falencias de los modelos implementados en cada país, se solventarían, mediante el análisis exhaustivo de aquellos que han sido exitosos a nivel mundial, como es el caso de Alemania que cuenta con un sistema de formación permanente implementado a partir del año 1995, el cual, se enfoca en atender las necesidades de formación de los ciudadanos, con el fin de cubrir la demanda de trabajadores calificados, que solicitan las empresas, para ello, se emplea una gran cantidad de recursos públicos, lo que ha permitido una institucionalización de la formación, que promueve que las personas adquieran nuevas competencias y conocimientos conforme su interés personal y profesional.

En este contexto, resulta necesario destacar la importancia de que, sin considerar el modelo implementado por cada país, se dé prioridad a la búsqueda de nuevas formas, estructuras y programas, que no solo faciliten el acceso a procesos formativos sino que incentive a los servidores a especializarse y a emplear estos conocimientos en beneficio de la organización.

Conforme se ha analizado, existen dos elementos fundamentales para garantizar la estabilidad, desempeño, motivación y compromiso de los servidores públicos, uno de ellos, es la carrera del servicio público mediante la cual, los funcionarios acceden a un cargo, con carácter indefinido y, el otro, es la formación que se solicita para su ingreso y permanencia en su puesto de trabajo, lamentablemente, la formación ha sido considerada únicamente en términos de otorgar mayores oportunidades para el acceso a un cargo público, debido a que los servidores cumplen requisitos para su ingreso y uno de ellos es, acreditar que su formación, se encuentre vinculada con las actividades que van a desempeñar en el cargo al que aspiran, pero es necesario que, adicional a ello, una vez que, ya se posesionan en su puesto de trabajo, se preocupen por que sus conocimientos, se encuentren en permanente innovación.

Por lo tanto, resulta evidente la vinculación directa entre la estabilidad laboral y la formación de los servidores públicos, ambas representan un mecanismo fundamental, para posibilitar el cumplimiento de objetivos institucionales y la mejora de las condiciones y calidad del servicio. Tal como lo manifiesta Flores Hernández (2007) la instauración del servicio civil de carrera persigue propiciar un ambiente adecuado para la formación profesional, que fortalezca sus capacidades y reconozca su buen desempeño.

Uno de los temas a considerar, en cuanto a formación, es que debe darse conforme a las necesidades de cada servidor, debido a que dentro de una institución posiblemente hay dos o más personas que realizan las mismas actividades, pero en su mayoría, va a existir variedad de funciones, lo cual, dificulta establecer un mismo objetivo de formación, este debe adaptarse a las necesidades específicas de cada trabajador, sin embargo, sí existen temáticas que son comunes a todos los servidores como, por ejemplo, el conocimiento de la legislación, que es de suma importancia a la hora de realizar cualquier tipo de actividad y que va a permitir al funcionario respetar los derechos de los ciudadanos a quienes presta el servicio.

En consecuencia, las instituciones además de establecer, programas de formación y capacitación, aplicarían los instrumentos necesarios para detectar las necesidades de sus funcionarios, de acuerdo con los constantes cambios que experimenta el entorno laboral, de manera individualizada y específica para que sea efectiva. En tal virtud, es necesario reconocer que, los recursos humanos son decisivos para el éxito de cualquier organización (Flores Hernández, 2007), y que en la medida en que se consoliden los procesos formativos, el servicio público va a experimentar una mejora sustancial en el rendimiento de los funcionarios y en consecuencia en el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

CAPÍTULO II. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. Diseño metodológico

La presente investigación tiene como objetivo realizar un análisis de la incidencia de los componentes de la carrera del servicio público, en la formación permanente de los servidores públicos, por lo tanto, existen dos variables que han sido analizadas a partir de la normativa nacional e internacional, lo cual, constituye la base inicial para la construcción del conocimiento y, el desarrollo de los conceptos que forman parte de la investigación.

En virtud de que, se busca conocer las condiciones laborales de los servidores públicos que prestan sus servicios en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), desde su opinión y experiencia con el fin de comprender las falencias del sistema a través de su criterio, la investigación plantea un enfoque cualitativo. Conforme lo señala Sampieri (2014, Pag. 10), este consiste en “obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes, (sus emociones, prioridades, experiencias, significados y otros aspectos más bien subjetivos)”, es decir, que un estudio cualitativo persigue la comprensión del fenómeno que se investiga desde su entorno natural y a través de la observación de sus interacciones.

Existen dos métodos de observación, uno de primer orden, que proviene de los actores, y otro de segundo orden, que corresponde a los investigadores (Rivera Sánchez, 2005). En este sentido, para llevar a cabo la investigación, la observación de primer orden se realizó mediante la recolección de información a través de encuestas y entrevistas, lo cual, constituye una herramienta fundamental en la investigación de tipo cualitativo que permite conocer la opinión de las personas sobre un determinado tema. Posteriormente, la observación de segundo orden se realizó mediante el análisis de los datos recogidos.

La investigación es explicativa, debido a que recoge información sobre las características principales de los problemas que enfrentan los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, en relación con la formación permanente y sus efectos. Razo (2011, p. 47) señala que “La investigación explicativa, permite analizar un fenómeno particular con la finalidad de explicarlo en el ambiente donde, se presenta, interpretarlo y dar a conocer el reporte correspondiente”. Es decir, que este tipo de investigación permite comprender el comportamiento de los sujetos que forman parte del estudio.

El método teórico aplicado es el inductivo, se analizan los elementos particulares que influyen en las decisiones profesionales de los servidores públicos del INEC, de esta manera, se parte de hechos concretos, con el objetivo de alcanzar una conclusión general. Para comprender la carrera del servicio público y la formación permanente, así como sus componentes y características principales, se empleó la modalidad bibliográfica documental, en virtud de que, se revisaron artículos científicos, libros, proyectos de investigación, normativa nacional e internacional, para obtener la información necesaria que permita el desarrollo de los fines propuestos.

Técnicas e instrumentos de recolección

Para la presente investigación, se emplea la modalidad de campo, debido a que, la recolección de información se realizó en la Coordinación Zonal 3 del INEC, para lo cual, se aplicó una encuesta a los servidores públicos de la institución. El cuestionario aplicado, contiene preguntas relacionadas con los componentes del sistema integrado de desarrollo del talento humano del sector público, con el fin de realizar un diagnóstico de la situación y condiciones laborales, desde la realidad de cada uno de los servidores, en sus diferentes modalidades contractuales. Adicional a ello, se realizaron entrevistas a dos profesionales que, por sus conocimientos y trayectoria laboral, aportaron criterios importantes a la investigación. Finalmente, se utilizaron los datos de las evaluaciones de desempeño de los últimos años.

La investigación tiene como fin evaluar la situación laboral de los servidores públicos, que laboran en el INEC, se busca analizar la influencia de las diferentes modalidades contractuales en la formación permanente, los retos y principales necesidades de los servidores en torno a este tema.

Población y muestra

El universo de estudio son todos los servidores públicos que laboran en la Coordinación Zonal 3 del INEC, bajo la modalidad de contratos de servicios ocasionales y nombramiento permanente, a quienes se les realizó una encuesta mediante un cuestionario, que consta de diez preguntas, cada una de ellas, relacionada con el sistema integrado de desarrollo del talento humano del sector público, la efectividad de las herramientas e instrumentos, que se emplean para su funcionamiento y el grado de aplicación de las políticas establecidas en la LOSEP, conforme su percepción personal.

Adicional, se realizó una entrevista a dos profesionales, que aportaron con su criterio técnico, quienes tienen amplia trayectoria en Recursos Humanos de dos instituciones, que se rigen por diferente normativa, y que conocen a profundidad los temas abordados, para lo cual, se les enunció cuatro preguntas que abordan la motivación de los servidores públicos, lo cual, permite analizar los diferentes puntos de vista, realizar un estudio comparativo y establecer las ventajas y desventajas de la normativa con base en su opinión y experiencia.

Tabla 1. Población

Relación Contractual	Nro. Servidores
Nombramiento Definitivo	36
Contratos Ocasionales	22
TOTAL	58

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2. Población

Profesionales especialistas en Recursos Humanos	
Nombre	Cargo
Psci. Ind. Silvana Solis	Responsable de Talento Humano en el Instituto Nacional de Estadística y Censos
Psci. Ind. David Ramos	Responsable de Talento Humano del Ministerio de Educación Distrito16D01 Pastaza Mera Santa Clara
TOTAL	2

Fuente: Elaboración propia

2.2. Recolección de información

Encuestas

Para recabar la información necesaria para la realización del trabajo de investigación, se aplicó una encuesta a través de un cuestionario a los servidores públicos del INEC, se utilizó la herramienta formularios de Google. Las preguntas, se realizaron con el fin de determinar la percepción de la incidencia de la estabilidad laboral en el desempeño de los servidores públicos, así como, la opinión que tienen respecto de la aplicación de los diferentes subsistemas de talento humano, para analizar el nivel de confianza y satisfacción de los trabajadores con las políticas existentes, su grado de cumplimiento, y proponer alternativas para motivarlos e impulsar la mejora de la calidad del servicio. Para ello, el formulario aplicado contiene diez preguntas, conforme consta en el instrumento del Anexo 1.

Las preguntas, formuladas a través del cuestionario virtual, han sido pensadas para conocer la opinión de los servidores públicos frente a los procesos que, de manera obligatoria, lleva a cabo la institución, específicamente, las unidades de administración del talento humano que son las encargadas de la realización de los concursos de méritos y oposición, de impulsar y planificar los programas de formación y capacitación, así como de la aplicación de la evaluación de desempeño.

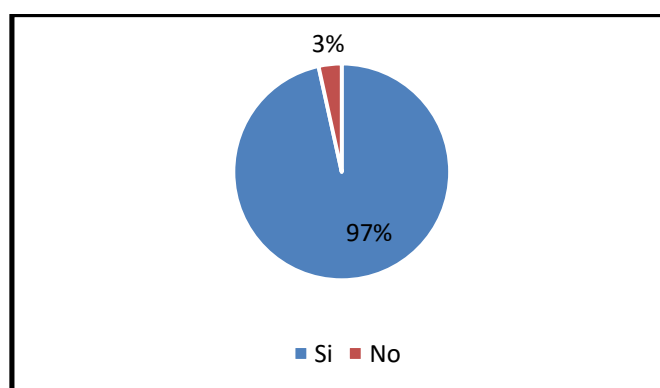
A primera vista, se pensaría que cada proceso, se da conforme a la ley, que sigue una estructura previamente establecida y que no existe irregularidades, sin embargo, tal

como se desprende del cuestionario aplicado, la percepción de los trabajadores es distinta pero pocas veces existen quejas o manifestaciones de inconformidad por parte de estos, por temor a las represalias de la autoridad. En este sentido, resulta imprescindible conocer el punto de vista y experiencia de esta Unidad dentro de la Institución, con el fin de entender el origen de las falencias existentes en las instituciones y que afectan la calidad del servicio.

Pregunta 1. ¿Considera que la formación permanente de los servidores públicos contribuye a mejorar su desempeño laboral? Si, no ¿Por qué?

Del total de los 58 encuestados, 56 consideran a la formación permanente como un elemento positivo y que contribuye a mejorar el desempeño laboral de los servidores públicos, lo cual, representa el 97% frente a 2 encuestados que no están de acuerdo, porque consideran que la formación no es decisiva en el rendimiento de los trabajadores y que existen otros factores que influyen más, como la motivación que recibe el servidor.

Gráfico 1.



Fuente: Elaboración Propia

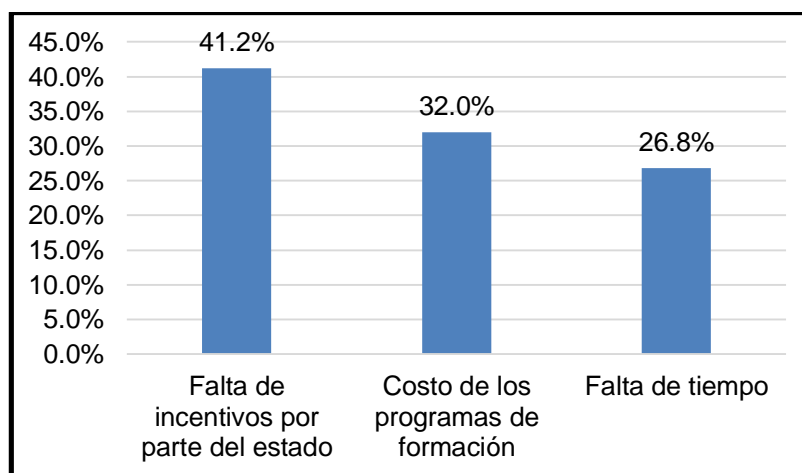
Entre las principales razones para considerar a la formación permanente como un elemento indispensable para mejorar el desempeño laboral, los encuestados señalan que, obtener conocimientos nuevos es importante debido a que las políticas que rigen

al sector público se encuentran en constante evolución y que, al aprender cosas nuevas, se realizan las actividades de manera más eficiente, se descubren y aplican estrategias y destrezas en el área en que se labora.

Pregunta 2. ¿Cuáles son las razones que influyen en la falta de interés de los servidores de acceder a programas de formación?

Del total de encuestados, el 41.2% señala que, los servidores públicos no tienen interés en acceder a programas de formación, debido a la falta de incentivos por parte del estado, en segundo lugar, el 32% de los encuestados manifestaron, que se debe al costo de los programas de formación, y el 26.8 % encuestados atribuyen este desinterés a la falta de tiempo.

Gráfico 2.



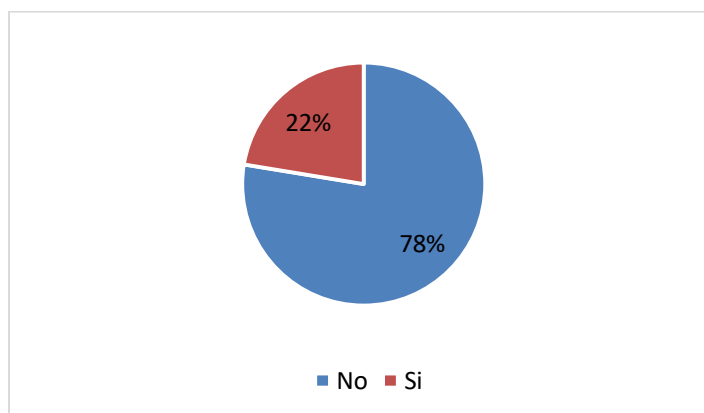
Fuente: Elaboración Propia

Pregunta 3. El estado tiene la responsabilidad de garantizar la formación y capacitación continua de los servidores públicos, ¿considera que se está cumpliendo con esta responsabilidad? Si, no ¿Por qué?

En la tercera pregunta formulada, de los 58 encuestados, 45 consideran que el estado no cumple con su responsabilidad de garantizar la formación y capacitación continua

de los servidores públicos, lo cual, constituye un porcentaje del 78% frente a un 22% de quienes consideran que si se cumple esta responsabilidad.

Gráfico 3.



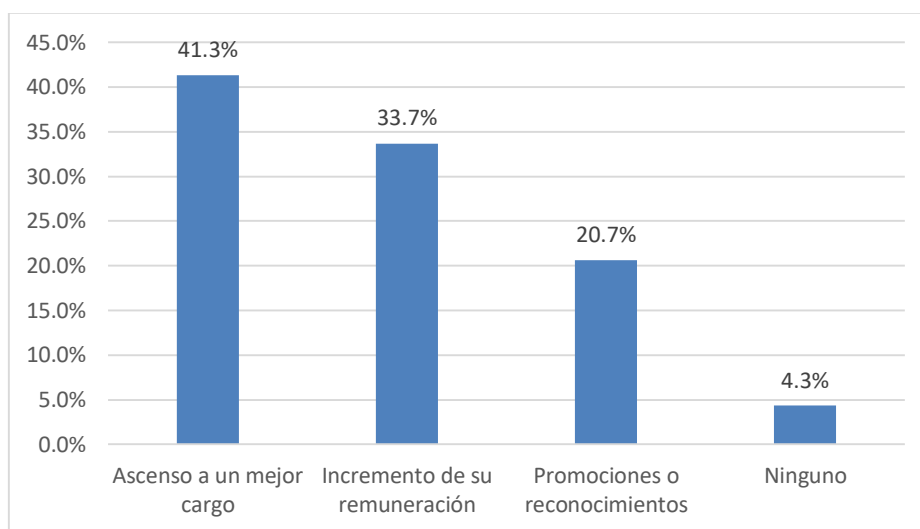
Fuente: Elaboración Propia

Entre las principales razones por las cuales los servidores consideran que el estado no garantiza la formación y capacitación, se encuentran el costo de los programas, los cuales, no son accesibles, no existen facilidades o convenios con instituciones y las pocas capacitaciones que reciben son repetitivas, poco eficaces y muchas veces, no se relacionan con el cargo del servidor o las actividades que realiza en la institución. Adicional a ello, los servidores manifiestan que, no se sienten motivados a capacitarse debido a la falta de incentivos.

Pregunta 4. ¿Qué incentivos le gustaría recibir por parte de la institución como resultado de aprobar programas de formación y capacitación?

En la pregunta 4, del total de los encuestados, el 41.3% de ellos manifestó que le gustaría ascender a un mejor cargo como incentivo por aprobar programas de formación o capacitación, el 33.7% señaló que le gustaría recibir un incremento en su remuneración, al 20.7% le gustaría recibir promociones o reconocimientos, esto, en oposición al 4.3% a quienes no les gustaría recibir ningún tipo de incentivo.

Gráfico 4.



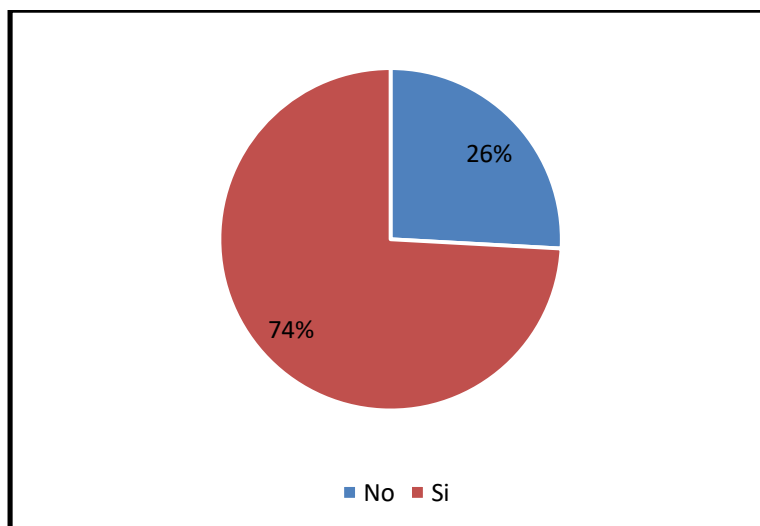
Fuente: Elaboración Propia

Los incentivos que los servidores manifiestan que les gustaría recibir, están relacionados en su mayoría con un incremento en su remuneración, que reconozca su esfuerzo por capacitarse y por mejorar su desempeño y habilidades en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Pregunta 5. ¿Considera que la estabilidad laboral influye en el desempeño de los servidores públicos de manera positiva? Si, no ¿Por qué?

De los 58 encuestados, 43 consideran que la estabilidad laboral influye en el desempeño de los servidores de manera positiva, lo cual, representa un porcentaje del 74%, por otro lado, 15 de los encuestados considera que la estabilidad no constituye una influencia positiva, valor que representa al 26%.

Gráfico 5.



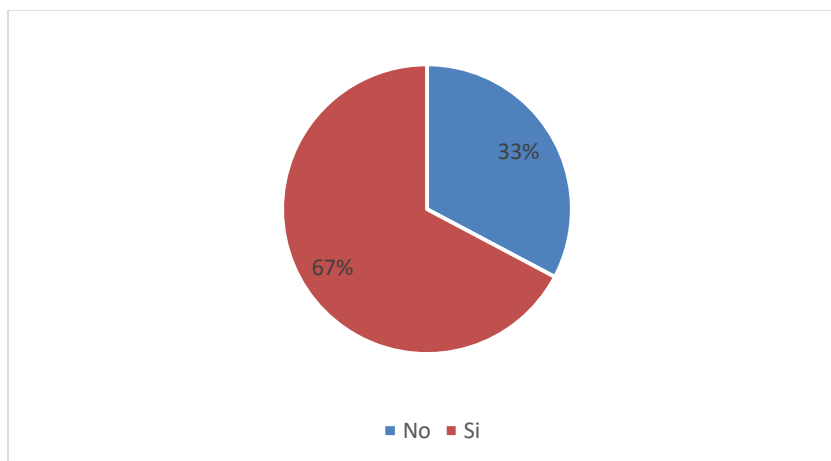
Fuente: Elaboración Propia

En esta pregunta la mayoría de encuestados considera que la estabilidad laboral representa un aspecto positivo para el servidor que la alcanza, porque le permite enfocarse en mejorar sus destrezas, debido a que ya no tiene la preocupación de perder su puesto de trabajo, así mismo, resulta beneficioso para la institución porque cuenta con personal comprometido y con experiencia, también, existen servidores que entienden que la estabilidad muchas veces significa un problema en el momento en que el servidor, se siente demasiado seguro con su puesto de trabajo y deja de aportar más de lo que se le solicita, reduce su producción y rendimiento y pierde interés por modernizar los procesos que aplica al no interesarse por aprender cosas nuevas.

Pregunta 6. ¿Le interesaría cursar un programa de formación?

En esta pregunta, de los 58 encuestados, 39 manifestaron que les interesaría cursar un programa de formación, lo cual, representa un porcentaje del 67%, frente a 19 servidores que señalaron que no están interesados en acceder a un programa de formación lo cual, equivale al 33% de la población encuestada.

Gráfico 6.

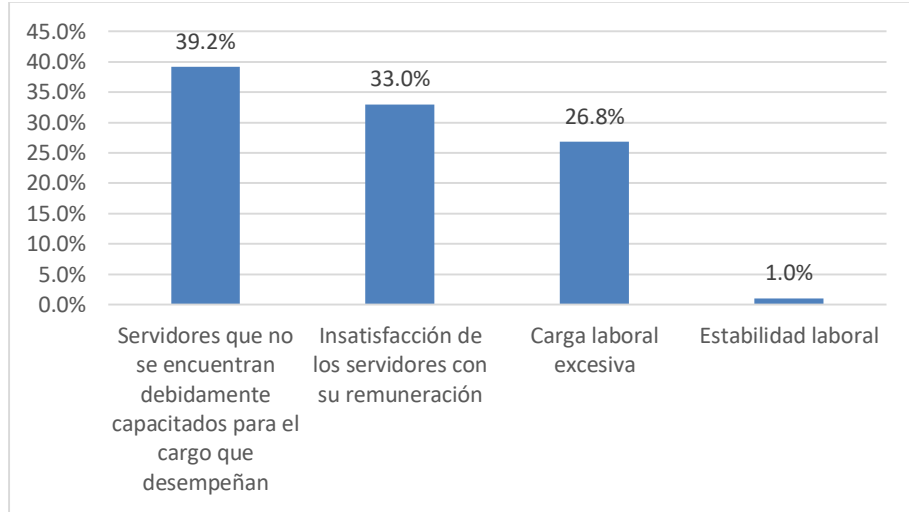


Fuente: Elaboración Propia

Pregunta 7. ¿Qué factores considera usted que afectan la calidad del servicio que prestan las instituciones públicas?

Al consultarles a los encuestados, cuáles consideran que son los factores que afectan la calidad del servicio que prestan las instituciones públicas, el 39.2% señaló que el principal factor es que existen servidores que, no se encuentran debidamente capacitados para el cargo que desempeñan, por otro lado, el 33% manifestó que la calidad del servicio, se ve afectada porque los servidores, no se encuentran satisfechos con su remuneración, el 26% considera que la afectación, se da por una carga laboral excesiva, y el 1% de los encuestados considera, que se debe a la estabilidad laboral, debido a que al tener una alta rotación de personal, los conocimientos, se tienen que volver a impartir al personal nuevo que ingresa lo que ocasiona el retraso de procesos.

Gráfico 7.

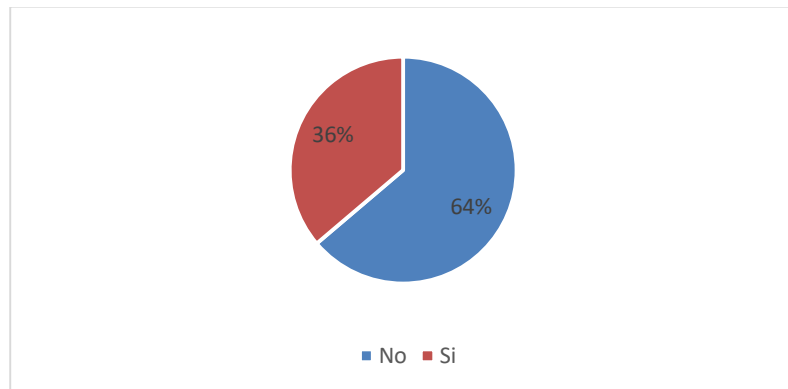


Fuente: Elaboración Propia

Pregunta 8. ¿Considera que el ingreso de los servidores a las instituciones públicas se da a través de procesos de selección transparentes? Si, no ¿Por qué?

En esta pregunta, se consultó a los encuestados si considera que el ingreso de los servidores a las instituciones públicas se da a través de procesos de selección transparentes, a lo cual, el 64%, es decir, 37 de los 58 encuestados, respondió que no, mientras que los 21 restantes, respondieron que sí, indicador que representa el 36%.

Gráfico 8.



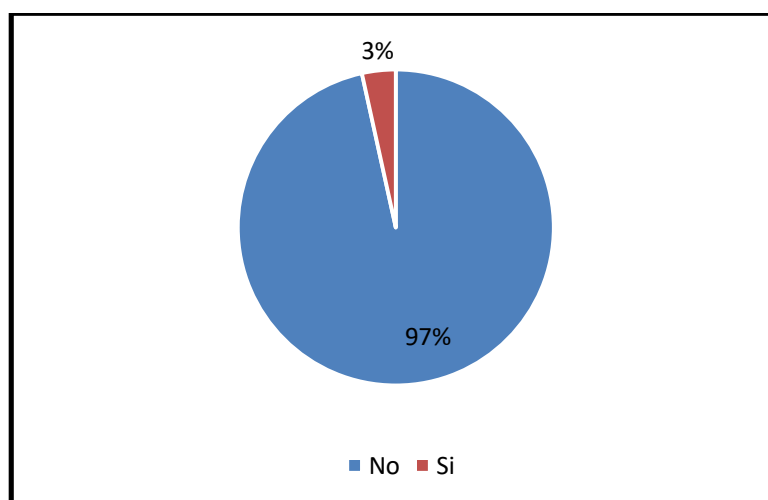
Fuente: Elaboración Propia

La mayoría de los encuestados considera que los procesos de selección no son transparentes, porque existen influencias tanto políticas como de amistades que muchas veces, se ponen por encima de los conocimientos de los aspirantes, para lo cual, una de las recomendaciones es que estos procesos, se realicen por personas ajenas a la institución y, que se transparenten por medio de los entes responsables de regulación y control como lo es el ministerio de trabajo.

Pregunta 9. ¿Ha recibido algún tipo de incentivo o sanción por obtener una calificación positiva o negativa en su evaluación de desempeño?

Al preguntar a los encuestados si alguna vez han recibido algún tipo de incentivo por obtener una calificación positiva en su evaluación de desempeño, o, en su defecto alguna sanción por una calificación negativa, el 56 de los encuestados señaló que no, lo cual, representa un porcentaje del 97%, mientras que dos dijeron que sí, lo que constituye el 3%.

Gráfico 9.

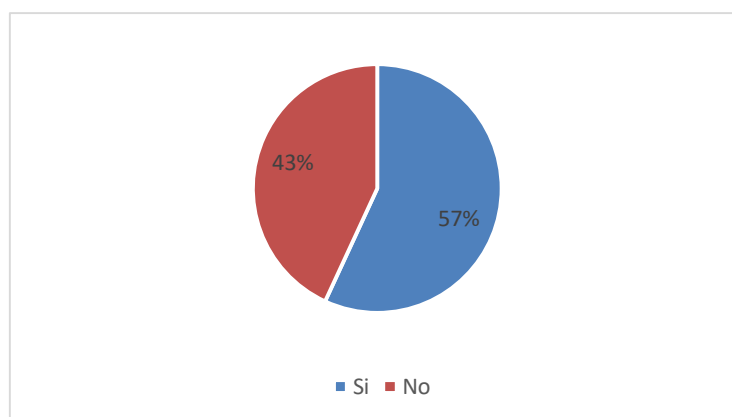


Fuente: Elaboración Propia

Pregunta 10. ¿Considera que la evaluación de desempeño se califica de manera justa y objetiva? Si, no ¿Por qué?

En esta pregunta el 33 de los encuestados dijo que la evaluación de desempeño se califica de manera justa y objetiva, lo que representa al 57% de la población y el 43% dijo que no, es decir, 25 de los 58 encuestados considera que la evaluación de desempeño, no se siente conforme con los parámetros de calificación de la evaluación de desempeño.

Gráfico 10.



Fuente: Elaboración Propia

Entre las principales razones por las cuales los servidores consideran que la evaluación de desempeño no se califica de manera justa y objetiva, se encuentran que las notas se asignan sin realizar un análisis exhaustivo de las actividades del servidor, y siempre interviene la subjetividad con base en relaciones personales más que laborales, adicional los servidores manifiestan que, no se socializan los resultados y que las calificaciones, que se asignan cada año son similares y no representan ningún beneficio para el servidor o para la institución.

Entrevistas

Cuadro 1. Entrevistas

NOMBRE	Psci. Ind. Silvana Solís	Psci. Ind. David Ramos
CARGO QUE DESEMPEÑA	Responsable de Talento Humano de la Coordinación Zonal 3 INEC	Responsable de Talento Humano del Ministerio de Educación del Distrito 16D01 Pastaza Mera Santa Clara
DIRECTRIZ	Norma Técnica Del Subsistema De Formación y Capacitación	
PREGUNTA	RESPUESTA	
1. ¿Cuál es el proceso que sigue la Unidad de Talento Humano para determinar las necesidades de formación y capacitación de los servidores públicos de la institución a la que pertenece?	<p>En primer lugar, se aplica una encuesta del Ministerio de trabajo con el fin de determinar las necesidades de capacitación; posteriormente los jefes inmediatos de cada servidor validan esta información; luego, la Unidad de Talento Humano revisa la disponibilidad de cursos y descarta aquellos que, no sean gratuitos. Finalmente, se establece el Plan Institucional de capacitación el cual, es aprobado por el director ejecutivo y ejecutado por la Unidad de Talento Humano.</p> <p>En cuanto a programas de formación, el estado no los financia, aunque, si se realizan convenios para obtener rebajas en los costos, sin embargo, ningún servidor ha accedido a este tipo de beneficios.</p> <p>La planificación de las capacitaciones anuales resulta en ocasiones complicada debido a que, los servidores de carrera no se interesan, en el momento en que se les consulta sobre sus necesidades de capacitación, registran que no tienen ninguna, y si se les inscribe en algún curso, se excusan para no asistir al mismo por tener sobre carga de trabajo o actividades pendientes de cumplir. Tienen poco o ningún interés en capacitarse a diferencia de los servidores ocasionales quienes son más colaboradores, y quienes siguen más cursos en el año.</p>	La Planificación, Coordinación y ejecución de los programas de formación y capacitación que lleva a cabo el ministerio de educación, se maneja a nivel de planta central por medio de la Dirección Nacional de Desarrollo Profesional Educativo.
2. ¿Cuál es el monto que invierte la institución en	No existe ningún monto destinado a cubrir necesidades de	Si existe un monto destinado para la capacitación de los

<p>los programas de formación y capacitación de los servidores actualmente?</p>	<p>capacitación o formación. Desde el año 2014, no se han destinado recursos para esos fines, por ello, se buscan cursos gratuitos para los servidores, pero la mayoría no tiene interés en seguirlos, sobre todo las personas que tienen nombramiento se excusan para justificar su inasistencia a los cursos, que se programan.</p>	<p>docentes, se selecciona a quienes obtengan mejores calificaciones en su evaluación de desempeño para, que se beneficien de cursos gratuitos con Universidades Extranjeras mediante la firma de convenios.</p>
DIRECTRIZ	Subsistema De Planificación del Talento Humano	
<p>3. ¿Cómo se determina la necesidad de crear nuevas vacantes en la institución?</p>	<p>La Planificación Institucional en relación con el Talento Humano, se remite anualmente al Ministerio de Trabajo, sin embargo, para cumplir con el decreto de austeridad la planificación debe ajustarse al número de servidores que existen en la Institución y, no se registra que hace falta personal o que es necesario crear nuevas vacantes, porque en ese caso el Ministerio de Trabajo rechaza la planificación y solicita, que se corrija y que la necesidad del personal, se ajuste únicamente en función del que ya existe.</p>	<p>La Dirección Nacional de Carrera Profesional Educativa determina las necesidades y para llenar las vacantes de docentes, se realiza el proceso denominado “Quiero ser maestro”, mismo, que se compone de dos fases; el proceso para la obtención de la calidad de elegible y el concurso de méritos y oposición</p>
DIRECTRIZ	Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño	
<p>4. ¿Cuáles son los efectos de las calificaciones que tienen los servidores en su evaluación de desempeño?</p>	<p>Únicamente sirven para otorgar una calificación al servidor por su desempeño, de acuerdo con las actividades que realiza. En la Institución únicamente existen calificaciones de excelente o muy bueno, de manera que no ha sido necesario aplicar sanciones, pero tampoco, se les ha dado ningún tipo de reconocimiento.</p>	<p>Los procesos de evaluación permiten el ascenso de los docentes mediante el ingreso a las diversas categorías del escalafón, adicional, se les entregaba la remuneración variable por eficiencia a los servidores que obtenían calificaciones altas en sus evaluaciones de desempeño, sin embargo, esta fue suspendida por el decreto ejecutivo de austeridad del gasto público.</p>

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO III. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Variables de incidencia

De acuerdo con los resultados obtenidos a través de la encuesta aplicada, se evidencia que los servidores consideran que la formación permanente contribuye a mejorar el desempeño laboral, porque le permite al servidor mantener sus conocimientos actualizados y emplear técnicas modernas para el desarrollo de sus actividades, es decir, consideran a la formación como algo positivo, sin embargo, existen limitantes que influyen en la decisión de los servidores de no acceder a programas de formación como son; la falta de incentivos por parte del estado, el costo de los programas de formación y la falta de tiempo.

El Art. 234 de la Constitución de la República del Ecuador señala que es responsabilidad del estado garantizar la formación y capacitación continua de los servidores públicos, para lo cual, es necesaria la coordinación mediante convenios con instituciones que permitan cumplir con esta obligación, sin embargo, el costo de las maestrías en el país es elevado, incluso en el IAEN considerada como la Universidad de Postgrado del Estado, el costo de la maestría supera los cinco mil dólares, lo cual, dificulta que los servidores accedan a esta educación de cuarto nivel. A esto debe sumarse la falta de incentivos por parte del estado. (Constitución de la República del Ecuador, 2011)

Es necesario entonces, analizar la situación desde dos escenarios, el primero, cuando el servidor forma parte de la carrera del servicio público y el segundo, cuando el servidor labora bajo la modalidad de contrato de servicios ocasionales. En el primer caso, el servidor pese a tener un salario fijo definido sabe que acceder a un programa de formación le va a representar un costo elevado y, que al finalizar su remuneración no va a mejorar, no va a ascender en su cargo, ni va a tener mejores condiciones laborales, por estas razones al servidor consideraría no invertir esa cantidad de dinero en su formación.

En el segundo caso, para un servidor que labore bajo la modalidad de servicios ocasionales, es todavía más complicado acceder a un programa de formación, porque no tiene un ingreso estable, y porque mediante Acuerdo Nro. MDT-2019-022 de 27 de febrero de 2019, se reformó y eliminó de la norma técnica del subsistema de selección de personal el puntaje adicional, que se otorgaba a los aspirantes que superaban el nivel de formación requerido, por lo que, en este caso, el servidor tampoco va a tener ningún beneficio, sin embargo, su inestabilidad laboral le va a exigir que continúe con su formación, con el fin de tener más oportunidades.

En el caso de aquellas personas que tienen nombramiento, su aspiración principalmente es el ascenso y, para quienes trabajan con contratos ocasionales, es alcanzar estabilidad laboral y en ninguno de estos dos casos, la formación les acerca a su objetivo, anteriormente en la Norma técnica del subsistema de selección de personal (Resolución Nro. 2010-00086), se tomaba en cuenta el número de horas de capacitación, en función del cargo al que aspiraban, y dos puntos adicionales, si superaban la formación requerida, es decir, si un cargo solicitaba como requisito un título de tercer nivel y el aspirante contaba con una maestría, esto le daba dos puntos adicionales, sin embargo, con el cambio de normativa la formación no constituye un parámetro adicional de calificación.

Si bien, la preocupación por la formación no proviene únicamente del Estado, porque el crecimiento personal depende de cada servidor, si es necesaria la motivación, de otra manera, aunque el estado brinde todas las facilidades para que el servidor continúe su formación, las condiciones no cumplirían con sus expectativas.

De la entrevista, se concluye que el estado no cumple a cabalidad con su responsabilidad, debido a que, en ocho años ningún servidor de la institución ha accedido de manera gratuita a programas de formación, y pese a que en la encuesta el 22% manifestó que si existía tal garantía, se refieren a las capacitaciones que reciben de manera obligatoria cada año y que son gestionadas por la Unidad de Talento

Humano, más no a programas de formación, sin contar con que estas capacitaciones corresponden a cursos gratuitos, debido a que el estado actualmente no proporciona ningún recurso para financiarlos, lo que ocasiona una deficiencia y retraso en el desarrollo de competencias de los funcionarios.

En tal virtud, es indispensable analizar la relación existente entre empleado y empleador, por una parte, “La posibilidad de crecer en la vida y de tener éxito depende de, que se crezca dentro de las organizaciones” (Chiavenato, 2002), y por otra, y aún más evidente, el éxito de la institución va a depender del recurso humano y su nivel de compromiso, por lo cual, se coincide con Roca (2017) que afirma que los objetivos de la Organización solo, se satisfacen si, se encuentran estrechamente relacionados con los logros de los empleados, puesto que es fundamental tener servidores públicos motivados y en constante crecimiento personal, para mejorar la calidad del servicio que prestan las instituciones del estado.

3.2. Políticas de incentivos

Como resultado de la encuesta, se determina que los servidores están dispuestos a acceder a programas de formación si, se crean mayores incentivos, entre los cuales, se encuentran ascensos, incrementos salariales, promociones y reconocimientos, que buscan mayores ingresos para el servidor, sin embargo, por el alto costo de la burocracia en el país, así como la crisis que enfrenta, es difícil que esto se cumpla, ya que las instituciones no cuentan con presupuesto para la capacitación y formación de los servidores, mucho menos para entregar incentivos económicos, precisamente por ello, mediante decreto ejecutivo Nro. 135 de 2017, se promulga la norma de optimización y austeridad del gasto público, misma que suspende el pago de la remuneración variable por eficiencia, contemplada en el Art. 112 de la LOSEP, que impide que la misma se aplique en las instituciones estatales, pese a que forman parte de su normativa.

Por ello, es indispensable que el estado encuentre las herramientas que permitan que el servidor acceda a programas de formación, a través de convenios con instituciones y universidades que otorguen becas a sus trabajadores con mejor rendimiento, esto constituiría un reconocimiento para el servidor que realiza bien su trabajo, pero, también, un incentivo por acceder a esta formación que le significa tiempo y esfuerzo a invertir. La autora considera que este incentivo provendría del sector privado si el estado realiza las gestiones necesarias para alcanzar este objetivo.

Es decir, si un servidor tiene la obligación de transmitir los conocimientos adquiridos, como resultado de programas de capacitación y formación financiados por el estado, también, transmitiría estos conocimientos a empresas privadas que requieran contratar capacitaciones para sus empleados, y recibir una remuneración por ello, lo cual, representa un beneficio y una manera de incentivar a los servidores a formarse. Actualmente, existen varias instituciones privadas que contratan con el estado y que necesitan conocimientos en contratación pública, para ello, un servidor que finalice sus estudios en esta área brindaría una capacitación a estas instituciones y recibiría a cambio una recompensa económica, de esta manera, se sentiría motivado y su formación tiene un beneficio económico, pese a que este no proviene de recursos del estado.

Adicional, es necesario encontrar las herramientas que eliminen la distancia entre lo que establece la normativa y la realidad, debido a que la LOSEP contempla los ascensos como una garantía para quienes forman parte de la carrera del servicio público y como un efecto de la evaluación de desempeño, sin embargo, esto, no se aplica. De la entrevista realizada a la responsable de talento humano del INEC, se determina que los concursos para adquirir estabilidad laboral se realizaron en el año 2015 y a partir de esa fecha los servidores no han tenido la oportunidad de ascender a un mejor cargo, lo cual, reduce las posibilidades del trabajador de mejorar sus condiciones laborales.

La Legislación Colombiana anteriormente preveía concursos de méritos y oposición para el ingreso a la carrera administrativa, los cuales, se diferenciaban de los concursos de ascenso. En el año 2004, una reforma eliminó esta distinción, lo que ocasionó que, tanto el ingreso, como el ascenso, se dé a través de concursos abiertos en el que participen todos los interesados, con el fin de preservar el derecho de acceso al servicio público en igualdad de condiciones, sin embargo, debido a que la constitución colombiana de 1991 establecía los dos tipos de concursos, había quienes consideraban esta eliminación como algo negativo, que privaba a los servidores de carrera de su derecho a que, se garantice su movilidad dentro de la institución. (Hernández, 2006)

Por esta razón en sentencia Nro. C-486/00 la Corte Constitucional estableció la constitucionalidad de los concursos de ascenso, y los resultados de eliminarlos, se determina que el ascenso estaría dirigido a quienes aspiran a alcanzar un cargo de mejor rango al que tienen, si al formar parte de la institución, han demostrado las capacidades y méritos necesarios para ello, y han sobresalido de los demás aspirantes, por ello, es indispensable que los concursos de ascenso tengan el carácter de cerrados, y consideren únicamente a quienes ya laboran en la institución y, se encuentran en un nivel inferior al del cargo ofertado, debido a que, si se realiza un concurso abierto, se perdería el valor, que se le da al desempeño y rendimiento que demuestra una persona en sus actividades.

Por tanto, su esfuerzo por mejorar, formarse, capacitarse y sobresalir, así como las calificaciones obtenidas en sus evaluaciones, no tendrían significado alguno, se menospreciaría incluso las habilidades obtenidas por el servidor, como resultado de sus años de trabajo, al permitir el ingreso de alguien que no ha tenido la oportunidad de demostrar estas facultades, ni de someterse a prueba en la institución, lo que representa una desestimulo para el servidor y generaría a la larga una afectación a la calidad del servicio prestado por el mismo.

(...) Resulta justo, en criterio de la Corte, que, para los ascensos la ley, se refiera únicamente a aquellos empleados que están en carrera administrativa, como una forma de proteger precisamente a las personas

que, ya se sometieron al proceso de selección. Una regla absoluta, de apertura invariable en cualquier concurso y siempre -como lo pretende el actor- podría afectar a los empleados actuales en su igualdad, si se permitiera que para el ascenso a un cargo de carrera desapareciese por completo el reconocimiento de aquellos que ya han sido probados y evaluados en el servicio, dando lugar, en toda ocasión y sin límites, a la escogencia de quienes, en cuanto son ajenos a esos antecedentes, están en otras condiciones. Ello podría hacer imposible el ascenso como forma de estímulo por el mérito demostrado. (Sentencia C-486/00, 2000)

Si bien, el trabajo es de libre acceso en igualdad de condiciones y oportunidades, en este caso, se analiza también, los derechos de quienes ya han alcanzado una estabilidad laboral. El ascenso, mediante un concurso cerrado, no ha de considerarse una medida inconstitucional, debido a que existen instituciones que aplican esta figura como, por ejemplo, la policía nacional o la carrera docente y, sumado a ello, debe considerarse que el ascenso de los servidores públicos constituye un incentivo que los impulse a mejorar su rendimiento, a interesarse en actualizar sus conocimientos e incrementar su desempeño, conscientes de que, gracias a ello, tienen más oportunidades para mejorar su posición laboral actual.

Finalmente, para lograr que los servidores se interesen por su formación a lo largo de su vida laboral, no es suficiente con establecer incentivos, es necesario que de manera paulatina, se implemente una cultura de formación que, permita a las personas tener plena conciencia de la importancia que representa, se trata de “promocionar más la formación permanente del sector, de darle más prestigio y más reconocimiento, es decir, de creerse realmente sus bondades y los beneficios que aporta” (Martínez, Pons, Herrero, & Andrés, 2007), lo cual, solo es posible en la medida en que los sistemas de formación y sus políticas, sean eficaces, para ello, se diseñaría un modelo con enfoque principalmente en la detección de necesidades, es decir, que existan criterios que, permitan determinar cuáles son las áreas problemáticas para cada servidor y de esta manera reforzar su aprendizaje.

3.3. El servicio público y la carrera docente

La formación de los profesionales se ha convertido en un tema de interés en las agendas políticas a nivel mundial, sin embargo, la formación de los docentes, de manera específica, constituye un asunto prioritario por su compromiso y responsabilidad directamente relacionado con la educación de las nuevas generaciones (Ingvarson, 2017). Por esta razón, en esta parte de la investigación, se realiza un análisis comparativo de la normativa que rige a los servidores de las instituciones públicas y a los docentes, para identificar sus diferencias.

Tal es la importancia, que se le ha dado a la formación de los docentes, que en el Ecuador el Ministerio de educación ha implementado el Plan nacional de formación permanente, que busca la optimización del ministerio y la dignificación de la carrera docente. Este plan, se constituye como una herramienta de gestión del desarrollo profesional, que tiene como fin fortalecer la formación permanente, mejorar y transformar las competencias de docentes y directivos, a través de un proceso sistemático de reflexión de la práctica, para responder de manera pertinente y con calidad a las necesidades del sistema educativo nacional.

Para cumplir con este propósito el Plan, se ha diseñado en torno a cinco fases:

Diagnóstico. - busca determinar las necesidades de formación mediante las falencias determinadas por las evaluaciones que rinden los docentes.

Reflexión. - se crean espacios de diálogo donde el intercambio de ideas permite determinar las necesidades de formación.

Planificación. - diseño de un plan formativo que aporte al perfil profesional y personal del docente

Ejecución. - Implementación del plan conforme las necesidades identificadas a nivel profesional y personal.

Evaluación. - Retroalimentación permanente de los conocimientos adquiridos.

Para la implementación del Plan y el desarrollo de sus objetivos, el Ministerio de educación crea la página web <https://mecapacito.educacion.gob.ec/>, en donde se encuentra toda la oferta educativa que ofrece, la cual, es gratuita y, se actualiza constantemente para atender a las demandas del personal docente, a través de este proceso, que busca el fortalecimiento de las competencias, para transformar las prácticas que se implementan en las aulas, mediante un modelo de enseñanza-aprendizaje.

En el ámbito educativo, el equivalente a la carrera del servicio público, se denomina carrera docente pública, la cual promueve el desarrollo profesional de los docentes a través de incentivos, uno de los más importantes son los ascensos, que se realizan con base en las diez categorías del escalafón docente. Para la autora, resulta de gran relevancia el análisis de estas categorías porque, se observa cómo la Ley Orgánica de Educación Superior (LOEI) impulsa la superación académica de los docentes, situación que, no se observa en la LOSEP.

La primera Categoría contemplada en la LOEI es la “J”, que permite el ingreso a la carrera docente a una persona con título de bachiller, luego del correspondiente concurso de méritos y oposición, pero le otorga un plazo de seis años para que obtenga un título de tercer nivel en ciencias de la educación, como una condición para conservar su estabilidad laboral y ascender, por lo tanto, en este caso la formación representa un requisito para conservar el empleo y mejorar sus condiciones de trabajo (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2011).

Con la LOSEP también existen cargos en los que únicamente, se pide acreditar título de bachiller para el ingreso a la carrera del servicio público, sin embargo, a diferencia

de la LOEI, no se establece como obligación, el acceder a una educación superior, como condicionante de conservación de su estabilidad laboral, lo que representa un perjuicio para la institución, y para el propio servidor porque limita sus posibilidades, el servidor, se mantiene en el mismo cargo, con la misma remuneración de manera indefinida, por ello, la estabilidad, de acuerdo con el análisis que sobre ella, se realice, representa una ventaja pero lleva al conformismo.

Del análisis de las categorías restantes, se observa cómo incrementa el perfil requerido, la categoría I requiere necesariamente que la persona posea un título de tercer nivel y participe por dos años en un programa de inducción, la categoría H requiere, además, del título universitario, 4 años de experiencia, aprobación de cursos y evaluaciones.

Para acceder a la categoría G, se valora el título de cuarto nivel, y el resto de categorías (de la f a la a) representan categorías de ascenso, conforme a los años de experiencia, programas de formación, evaluaciones periódicas y otros requisitos específicos que motivan a los docentes a formarse y a superar su condición actual, con la seguridad de que van a acceder a mejores condiciones. A más de contar con este escalafón docente, acceden a un cargo de nivel jerárquico superior, luego de superar el proceso respectivo, que incluye encontrarse en la categoría solicitada para el cargo.

Adicional a ello, la LOEI otorga estímulos para los docentes que publiquen una investigación en el ámbito de su función, también, a los docentes e instituciones educativas que hagan aportes importantes a la comunidad, al desarrollo social, o a la educación; en este sentido, resulta necesario determinar la necesidad de que la LOSEP contemple estímulos similares para los servidores que realicen estas mismas acciones, debido a que la investigación es fundamental para el desarrollo académico, y que un servidor público, al conocer la situación real de la institución a la que pertenece, generarían aportes significativos que contribuirían a la innovación de los procesos dentro de las instituciones y a mejorar la calidad del servicio porque, se vincula el mismo con la investigación.

En tal sentido, se observa la preocupación del estado por mejorar las competencias de los docentes, no solo cuentan con una normativa que facilita el ascenso a mejores condiciones laborales, sino que ha estructurado un plan de formación permanente que permite el acceso a los diversos programas de formación, que oferta el ministerio de manera gratuita, que se ejecutarían de manera virtual para optimizar el tiempo y de esta manera, se fomenta la compatibilidad de la vida personal de los servidores con sus necesidades profesionales.

La LOSEP por otro lado, pese a establecer en su artículo Nro. 82 el ascenso y promoción como garantía, este mecanismo no existe en las instituciones públicas, debido a que los concursos de méritos y oposición, son concursos abiertos, en donde participan todos los interesados; y, los puntajes, se dan conforme las evaluaciones y etapas preestablecidas, que no benefician en ningún sentido a quienes trabajan en la misma institución, tienen acumulados años de servicio y cuentan con una formación profesional que haya evolucionado conforme las necesidades de la institución.

Por lo tanto, se observan las diferencias que existen entre estas dos normativas, para los docentes, se han creado a través de la LOEI procesos para mejorar sus condiciones laborales, en respuesta a su esfuerzo, dedicación y formación, lo cual, los beneficia y también, contribuye a la mejora de la educación del país, pero este mismo mecanismo tiene que aplicarse por la LOSEP. De esta manera, se cumple con la garantía del ascenso a los servidores y no únicamente constituiría parte de la normativa que, no se aplica y que desmotiva a los funcionarios, quienes no encuentran ninguna retribución a un mayor esfuerzo.

Influencia de la estabilidad laboral

La corrupción es un fenómeno de grave afectación a nivel mundial, por esta razón, es indispensable empezar a actuar en relación al vínculo existente entre política y servicio público, esto, con el fin de que, al ser dos corrientes independientes, las decisiones, se enfoquen en el fortalecimiento del aparato estatal y quienes lo hacen posible, en este

sentido, la estabilidad laboral juega un papel importante, la rotación de personal, no se realiza bajo la influencia de factores políticos, y las decisiones, se vuelven más transparentes debido a que, no se toman con base en las necesidades del gobierno de turno, sin embargo, la estabilidad debe regirse a ciertos parámetros para evitar que los servidores caigan en el conformismo.

En tal sentido, es vital analizar la influencia de la estabilidad laboral en los servidores públicos. A simple vista, se diría que la estabilidad laboral representa únicamente un beneficio para el servidor, en todos los aspectos de su vida, varios autores concuerdan en ello, de hecho, relacionado precisamente con la formación, Martínez, Pons, Herrero, & Andrés, (2007) establecen que la estabilidad es una necesidad, debido a que impide que los empleados estén sujetos a cambios, lo que permite que el servidor capacitado preste su contingente para la misma institución.

En el ámbito teórico existen diferentes posturas al respecto, Peiró (1997) considera que la inestabilidad de los trabajadores ocasiona una falta de compromiso con la institución, Jonker (1999) establece que quienes no cuentan con estabilidad laboral, se interesan más por su formación debido a que no tienen la certeza de que van a continuar en su lugar de trabajo y deben prepararse para enfrentar un mundo laboral competitivo.

La estabilidad debe acompañarse de un sistema de reconocimientos, con base en el desempeño, que motive a los servidores a mejorar sus destrezas en beneficio, tanto personal, como institucional, conforme lo explica Mejía (2017). El hecho de no contar con estos incentivos ocasiona que los servidores, se sientan desmotivados, que realicen el mínimo esfuerzo en sus actividades y que, en muchos casos, caigan en una zona de confort, en la que, no se plantean nuevos retos de aprendizaje o innovación, porque saben que no van a tener ninguna recompensa por realizar un mayor esfuerzo.

Por otro lado, adquirir estabilidad laboral resulta positivo en la vida del trabajador, porque le quita de encima el peso de la incertidumbre sobre la manera en que va a cubrir sus necesidades, y le permite enfocarse en mejorar personal y profesionalmente,

lo que resulta beneficioso para la institución (Pedraza, Amaya, & Conde, 2010). Así mismo, Orozco (2007) considera que la carrera administrativa es fundamental para que, el servidor, al tiempo que obtiene estabilidad laboral, se vea obligado a mejorar su desempeño para no ser destituido, pero también, para que el servicio público trascienda los intereses de los gobiernos de turno y, se deba al cumplimiento de los intereses de la ciudadanía, para lo cual, es indispensable que la carrera administrativa este dotada de completa legitimidad.

La estabilidad laboral y el sistema de ascensos y remuneraciones no son lo importante, sino el aporte que ofrecería a la institución un personal motivado (Oleas, 2015), sin embargo, la autora considera, que esta motivación, no se cristalizaría si, no se cuenta con estructuras legales consolidadas, pues existen leyes que, no se aplican o que, se modifican con el paso del tiempo, lo que le resta importancia al reconocimiento que tendrían los empleados por el trabajo que realizan. Si bien es cierto, tal como lo manifiesta el autor, el sector público tiene salarios más altos que el sector privado; y, la carrera del servicio público garantiza la estabilidad laboral, estos dos factores generan un estancamiento en el desarrollo profesional de los servidores, quienes acceden al servicio público y adquieren estabilidad laboral, relegan su formación a un papel secundario por la falta de incentivos.

Para obtener un criterio al respecto, que provenga de quienes pertenecen a esa realidad, se consultó la opinión de los servidores del INEC, quienes en su mayoría coinciden en que la estabilidad laboral es positiva en la vida del trabajador, porque le permite enfocarse en su desarrollo personal, planificar su situación económica a largo plazo, acceder a una mejor calidad de vida para sí mismo y para su familia, pero parecería que los beneficios señalados únicamente, se refieren a la vida personal del servidor, más no a las ventajas que le otorga a la institución.

Por otro lado, quienes consideran que es un factor que influye de manera negativa, manifestaron que los servidores que tienen nombramiento permanente, reducen su rendimiento y, no se desempeñan adecuadamente, porque tienen la seguridad de que

no van a ser separados de su cargo, no se sienten comprometidos con sus actividades, no se interesan en modernizarlas o aprender cosas nuevas y no las realizan al 100% porque saben, también, que tienen pocas oportunidades de superarse.

En tal sentido, la autora considera que pese a ser un derecho establecido en la Constitución de la República del Ecuador e instrumentos internacionales, y una aspiración de todas las personas, con el fin de acceder a mejores condiciones de vida, es importante y necesario analizar que la falta de incentivos de control, influye en las decisiones profesionales de quienes tienen un trabajo del que saben que no serían fácilmente separados, puesto que, la normativa no establece sanciones, ni requisitos específicamente detallados, que ocasionen la pérdida de la estabilidad, con lo cual, existen servidores que abusan de ello, delegan actividades y realizan el mínimo esfuerzo.

Componentes de la carrera del servicio público

El actual modelo de gestión del talento humano busca alcanzar un gobierno eficiente y en base a resultados, para ello, la norma se ha enfocado en el desarrollo profesional de los servidores, para elevar su eficacia y por lo tanto, la calidad del servicio que presta el estado y sus instituciones, sin embargo, es evidente que gran parte de esta normativa tiene sus falencias o, no se aplica, lo que ocasiona una afectación directa a la carrera de los servidores públicos, al no satisfacer sus intereses profesionales. En este sentido, resulta necesario analizar los componentes del sistema integrado de desarrollo del talento humano del sector público y su incidencia en la formación de los servidores públicos.

Para empezar, es importante analizar un componente fundamental dentro de cualquier modelo de gestión: la Planificación. Pese a la creación de una herramienta informática, que busca recolectar toda la información relevante y facilitar de esta manera la planificación, para la toma de decisiones a nivel gubernamental (SIITH), existe un notable desequilibrio en la cantidad de servidores que laboran en las instituciones, en

algunas de ellas, existe demasiado personal con pocas funciones y, en otras, pocos servidores con una carga laboral excesiva. Así mismo, existen áreas de trabajo con personal suficientemente capacitado, que realiza labores básicas, y cargos de alto rango, inmersos en la toma de decisiones, con personal que no cuenta con el grado suficiente de profesionalización.

A esto, debe sumarse la cantidad de servidores que laboran en las instituciones bajo la modalidad de contratos de servicios ocasionales, que son celebrados de manera continua pese a que el Art. 58 de la LOSEP establece que, si una necesidad institucional pasa a ser permanente, por haberse mantenido por más de un año a una persona para cumplir con las mismas actividades, la unidad de talento humano debe obligatoriamente planificar la creación de un puesto permanente (nombramiento), para lo cual, se aplica el respectivo concurso de méritos y oposición, e incluso establece que el incumplimiento de esto acarrearía sanciones.

No obstante, en la entrevista realizada a los expertos en el área de recursos humanos se identifica que, las instituciones, se ven limitadas a remitir su planificación sin determinar la necesidad de creación de nuevos puestos de trabajo, para el cumplimiento de las actividades propias de la institución, esto, se debe a las políticas de optimización y austeridad del gasto público, establecidas mediante decreto ejecutivo Nro. 135 de 2017, con el cual, se eliminaron todas las vacantes de las instituciones públicas, lo que impide incrementar el número de servidores de carrera existentes.

Esto afecta de manera directa a los servidores públicos que laboran bajo la figura de contratos de servicios ocasionales, puesto que no lograrían ingresar a la carrera del servicio público, pese a que las actividades que realizan son fundamentales para el desarrollo y cumplimiento de los objetivos institucionales, y por lo tanto, tienen el carácter de permanentes, lo cual, ha ocasionado que haya servidores que trabajan por años en la misma institución y bajo la misma modalidad contractual, lo que genera una vulneración de derechos. Solo en el caso del INEC de Tungurahua, de los 22 servidores públicos encuestados, 14 de ellos han trabajado más de 3 años en la institución y, sin

embargo, sus empleos son inestables, estas personas tienen un futuro laboral incierto, lo cual, afecta a sus decisiones profesionales, debido a que su formación, se relega a un segundo plano por la inconstancia de sus ingresos.

Adicional a ello, los conocimientos que posee el servidor y que provienen principalmente de la experiencia que adquiere con el paso del tiempo, es un recurso, que se desperdicia, si por factores políticos las autoridades cambian y con ello, se renueva al personal, además de, que se deja sin sustento a un servidor capacitado para contratar a otro, a quien se tiene que instruir para que realice las mismas actividades, con lo cual, se genera un ciclo en el que, no se valora el capital humano, su experiencia, formación e incluso compromiso previo con la institución, por su tiempo de servicio.

Todo lo mencionado, refleja las debilidades que existen, en cuanto a planificación del talento humano de las instituciones, las cuales, necesitan encontrar la manera de fortalecerse, si bien, la implementación del SIITH, constituye una herramienta sólida para concentrar en un solo instrumento toda la información concerniente al personal y actuar como la base de datos en las, que se sustenten la toma de decisiones a futuro, es necesario analizar las falencias que existen y subsanarlas.

El ministerio de relaciones laborales tiene la responsabilidad de establecer los parámetros generales de las características de los puestos y sus respectivos grupos ocupacionales, las unidades de talento humano deben encargarse de que la creación de cargos y funciones sea coherente con los requerimientos institucionales, sin embargo, para que esto sea correctamente aplicado, es necesario un mayor control por parte del ministerio de trabajo, debido a que, resulta común encontrar en las instituciones que, los servidores contratados con un determinado grupo ocupacional, realiza tareas que exigen mayor responsabilidad, experiencia, conocimientos y por supuesto, una mayor remuneración, esto, se da principalmente en las instituciones que cuentan con poco personal y que acumulan excesivas cargas de trabajo entre sus servidores.

Tal situación llegaría a desmotivar a los servidores, porque tienen más obligaciones, con un mismo salario, y realizan trabajos para los que, no se encuentran debidamente capacitados, en este sentido, es importante reconocer que el hecho de que realicen funciones que, no se enlazan con su puesto de trabajo, va a impedir a la larga que las capacitaciones y la formación que lleguen a recibir, conforme la planificación de las unidades de talento humano, se enfoquen en las actividades que realmente ejecutan.

Adicional a esto, es importante reconocer la flexibilización que significó la clasificación de puestos, debido a que es necesario establecer el grado académico y experiencia de acuerdo con la complejidad del cargo a desempeñar. Existen funciones que no requieren de una profesionalización o especialidad elevadas, por lo tanto, se solicitan niveles bajos de instrucción, así, una persona que ingresa a desempeñar un cargo en el sector público, que únicamente solicita tener aprobado el bachillerato, cumple con el perfil requerido, sin embargo, al no existir exigencias mayores para el cargo, este servidor, se desempeña a lo largo de toda su vida, en el mismo puesto de trabajo, sin preocuparse de continuar con su formación profesional.

En tal sentido, y del análisis de las condiciones laborales del sector público, la autora considera que, los cargos que requieren de niveles básicos de instrucción, no tendrían que ser permanentes, sino durar únicamente por el tiempo, que se demore el servidor en terminar una carrera de tercer nivel, para lo cual, el estado implementaría facilidades que le permitan continuar con sus estudios, sean económicos o de flexibilización laboral, para que sobrelleven las dos actividades al mismo tiempo.

De esta manera, una vez que adquiera su título de tercer nivel, el estado garantizaría su ascenso y dejar el cargo anterior para que otra persona lo ocupe y realice este mismo proceso, con esto, la administración, se responsabiliza de la formación y superación de sus servidores, quienes a medida que alcanzan mayores niveles de estudio mejoran sus condiciones mediante la promoción y el ascenso; y -a su vez,- se otorga oportunidades a quienes recién empiezan su vida laboral.

Por otro lado, la LOSEP establece el procedimiento para el ingreso a la carrera del servicio público, el cual, se da mediante un concurso de méritos y oposición que consta de distintas fases, luego de superadas las mismas, se selecciona al postulante con el mejor puntaje. Para regular este proceso, mediante acuerdo Nro. MDT-2019-022 de 27 de febrero de 2019, se expide la norma técnica del subsistema de selección de personal, mismo que deroga a la Resolución Nro. 2010-00086 de 02 de junio de 2010.

El objetivo del cambio de normativa es transparentar los procesos de selección del personal, para ello, se estableció que, la responsabilidad de ejecución de los concursos, ya no le corresponde únicamente a las unidades de administración del talento humano sino, también, al Ministerio de trabajo con lo cual, se inserta la obligatoriedad de utilizar su plataforma tecnológica como “único medio válido para la ejecución de este proceso” (Norma técnica del subsistema de selección de personal, 2019, Art. 3), esta intervención del Ministerio de trabajo es un mecanismo de regulación y control que sirve para legitimar los concursos y de cierta manera acabar con las prácticas corruptas de contratación con el Estado, aunque, no se ha analizado si ha significado un avance para el ingreso al sector público en igualdad de condiciones.

Por ello, a través de la investigación, se consultó la percepción de los servidores públicos respecto de la transparencia y confiabilidad de los procesos de selección, como resultado, se obtuvo que el 64% de los encuestados, considera que los concursos no son transparentes, que existe influencias personales y políticas para el ingreso y que, no se valoran las verdaderas competencias del aspirante, esto influiría de manera significativa en las decisiones profesionales, de los servidores públicos que aspiran a alcanzar estabilidad laboral, debido a que, si no confían en la veracidad del concurso, van a asumir que su formación y capacidades no son indispensables para ingresar a la carrera del servicio público, sino que pesan más otros aspectos, como las influencias y amistades que faciliten su acceso.

El concurso inicia con la postulación, en la que el interesado conoce las características de la vacante como lo son; el salario y el perfil requerido, posteriormente, se notifica si

la persona cumple con el perfil y se convoca a una evaluación sicométrica. En caso de aprobarla, se le convoca a una evaluación técnica, la cual, es realizada conforme las necesidades del cargo a cubrir, finalmente, luego de haber superado con éxito estas pruebas, se convoca al participante a una entrevista y se notifica del resultado final al ganador del concurso, la principal falencia de este sistema es que, genera muchas dudas la objetividad con la, que se asignan las calificaciones en la entrevista, puesto que la decisión final la tienen las autoridades de la institución y muchas veces la elección del ganador, se encuentra direccionada.

En tal sentido, se esperaría que, como resultado de la poca credibilidad que tienen los concursos de méritos y oposición, los aspirantes, no se interesen en el desarrollo de su perfil académico y que de resultar ganadores del proceso, su poca instrucción perjudique la calidad del servicio que prestan las instituciones estatales, por tanto, la confiabilidad y legitimidad de los procesos constituiría un incentivo para los ciudadanos a prepararse suficientemente con el objetivo de trabajar para el estado, como una recompensa a su esfuerzo y no como un sistema que favorece de manera desigual.

En otra de las preguntas de la encuesta, el 39.2% de los encuestados estuvo de acuerdo en que, uno de los principales factores que afectan la calidad del servicio que prestan las instituciones públicas, es el hecho de contar con servidores que, no se encuentran debidamente capacitados para el cargo que desempeñan. Este problema, se evitaría con dos acciones principales; la primera; el estado garantiza que quien ingresa a la carrera del servicio público es la persona más apta e idónea para el puesto, frente a las otras que comparten un perfil profesional similar, pero no es suficiente con esto, debido a que, aunque una persona esté preparada para el cargo que tiene, con el paso del tiempo, sus conocimientos, se vuelven obsoletos (Beneitone, 2012), y requieren nuevas competencias que les permita adaptarse a los constantes cambios, por ello es fundamental la formación y capacitación de los servidores.

La norma que regula la selección de personal ha sufrido una serie de cambios, que se entiende que responden a la necesidad de un proceso más efectivo basado en

competencias, sin embargo, y de manera contradictoria, se observa, que se elimina completamente la importancia de la capacitación específica, es decir, que ya no constituye un parámetro a considerarse, al igual que la instrucción formal pierde su relevancia debido a que la normativa anterior permitía, que se otorgue un puntaje adicional de 2 puntos sobre el total, en el caso de que el perfil del postulante exceda los requisitos dentro de la formación, capacitación o experiencia específica para la vacante, lo cual, ha sido eliminado. En este sentido, es importante analizar la afectación que esto tiene a largo plazo en quienes aspiran a ocupar un cargo público, debido a, que se presumiría que los estudios no constituyen una ventaja para el ingreso.

En tal virtud, si se considera el costo que tiene la educación de cuarto nivel en el Ecuador, la falta de ayuda por parte del estado y sobre todo de oportunidades, es criterio de la autora, que la normativa debía modificarse en el sentido contrario, al impulsar y reconocer el esfuerzo de quienes acceden a niveles superiores de educación, debido a que, se encuentran mejor preparados; y así motivar a quienes aspiran a un cargo público a prepararse de manera continua a través de capacitaciones, porque, para que una persona sea idónea para el cargo, no basta con los estudios que obtiene en una determinada etapa, sino que es indispensable que actualice sus conocimientos de manera permanente.

Por otro lado, el Art. 4 de la norma técnica del subsistema de selección de personal establece que todo concurso de méritos y oposición es abierto, lo cual, se refiere no solo a los procesos, que se realizan para el ingreso de los servidores a la carrera del servicio público sino, también, para su ascenso, esto a diferencia de la norma técnica anterior que establecía en su disposición general novena, concursos cerrados en los cuales, participaban únicamente servidores con nombramiento regular. La eliminación de los concursos cerrados es uno de los problemas que afectan la motivación de los servidores que cuentan con estabilidad laboral, debido a que sus años de experiencia al servicio de la institución y en general su interés por mejorar sus competencias, no son considerados al momento de cubrir una nueva vacante, lo que permite que ingresen a estos cargos personas con menos experiencia y preparación.

Las instituciones del estado tienen la responsabilidad de garantizar la formación y capacitación de los servidores públicos, esta garantía establecida desde la Constitución de la República del Ecuador se da conforme a las necesidades de cada servidor, por esta razón y con el objetivo de establecer políticas que permitan a las UATH planificar, organizar, ejecutar, evaluar y mejorar los programas de formación y capacitación, se emite la norma técnica del subsistema de formación y capacitación. De acuerdo con la norma el proceso, se conceptualiza como “el conjunto de políticas y procedimientos que permite a los servidores públicos fortalecer sus competencias, en función de los perfiles exigibles de los puestos establecidos sobre la base de los objetivos institucionales y de Estado” (Norma Técnica del Subsistema de Formación y Capacitación, 2014)

Sin embargo, pese a que la normativa establece lineamientos para el cumplimiento de esta responsabilidad, el objetivo de la presente investigación, se enfoca en determinar las falencias de este y las causas que dificultan que los servidores accedan a programas adecuados de formación y capacitación, lo que determina, sin lugar a duda, que es el estado que no cumple a cabalidad con su obligación, principalmente, por la falta de recursos asignados a estos fines.

De la entrevista realizada a la responsable de Talento Humano del INEC, se identifica una serie de falencias que atraviesa este subsistema. En primer lugar, la normativa establece algunos pasos a seguirse para llevar a cabo este proceso, el primero de ellos es la detección de las necesidades de capacitación, la cual, se realiza a través de una encuesta que llenan los servidores públicos de acuerdo con las áreas en las que consideran que necesitan capacitarse, y con los resultados de esta encuesta, previamente validada por sus jefes inmediatos, se elabora el plan anual de capacitación.

Es decir, son los propios servidores quienes deciden si requieren de alguna capacitación y el tema de esta. Conforme la entrevista, se evidencia que existen quienes responden en la encuesta que no desean recibir capacitación alguna, o que una vez, que se les programa una determinada capacitación, se excusan de participar

en ella, por tener actividades laborales impostergables, esto se debe a la falta de incentivos que reciben, y también, a la falta de exigencias, debido a que mayoritariamente son los servidores que pertenecen a la carrera del servicio público, quienes muestran esta falta de interés, por otro lado, las necesidades de formación y capacitación, serían el resultado de un análisis objetivo y no de una decisión del servidor.

Para mejorar este proceso, se usaría la evaluación de desempeño como una herramienta que permita descubrir las áreas que representan un problema para el servidor y de esta manera identificar las necesidades de la administración para mejorar su eficiencia en cuanto a la formación de su personal. Si existe personal, por ejemplo, que se encuentra a cargo de grupos de trabajo, la evaluación de desempeño permitiría identificar que esta persona necesita capacitarse para ser capaz de manejar estos equipos. Esto va a resultar en beneficio de la institución, todos quienes requieran conocimientos adicionales para desempeñar sus cargos, van a ser instruidos y de esta manera, sus actividades van a realizarse de manera eficaz, lo que contribuye a la calidad del servicio que presta la administración en cada área de trabajo, una adecuada planificación es vital para llevar a cabo este proceso.

Por otro lado, se identifica que desde el año 2014, no se han destinado recursos para cubrir las necesidades de formación y capacitación de los servidores, por ello, la Unidad de Talento Humano, previo a establecer el Plan anual de Capacitación, descarta los cursos que necesitan de inversión y programa únicamente aquellos que son gratuitos, con lo cual, se evidencia la poca importancia que el estado otorga a este programa, a diferencia de otros países con modelos exitosos de servicio público, como es el caso de Francia, en donde al menos la mitad de los funcionarios del estado, se capacitan periódicamente y, se destinan importantes recursos para estos fines (Martínez R. L.).

De manera general, se concluye que la normativa establece responsabilidades y un proceso a seguir para solventar las necesidades de formación y capacitación, sin embargo, la falta de recursos asignados por parte del estado, sumado a la inexistencia

de incentivos para los servidores que pertenecen a la carrera del servicio público, ocasiona que no se aplique, por ello, es necesario implementar políticas de incentivos, que motiven a los servidores, a continuar con su formación, pese a contar con estabilidad laboral, y a comprometerse con el mejoramiento de sus competencias, además, es importante que los servidores, se encuentren debidamente capacitados y que cuenten con los recursos que lo permitan.

Una de las mayores falencias que tiene la formación de los servidores públicos en el Ecuador es que, no se evalúa su eficacia y, para resaltar su importancia y los cambios que significa en la calidad del servicio es necesario realizar una valoración de los efectos que tuvo en el servidor, los cambios a los que indujo y las mejoras obtenidas, no solo, se analiza cuánto aprendió el servidor sino, también, cuánto de lo que aprendió aplica en el desempeño de sus funciones.

Conforme se ha analizado en la presente investigación, la formación de los servidores es un elemento fundamental, sin embargo, encierra diversos factores a considerarse con el fin de obtener resultados. Es necesario la creación de un sistema que considere cada uno de los elementos que inciden en la formación de los servidores.

Fase inicial. Previo a la implementación de programas de formación y capacitación, es necesario determinar con precisión, que la legislación no ha cumplido con su objetivo, que se han establecido normas y procedimientos para que los servidores tengan acceso a su derecho a formarse, sin embargo, esto no ha sido aplicado, no se enfrenta, por tanto, un vacío legal al respecto, sino una distancia abismal entre lo que dicta el papel, y lo que ocurre en la realidad. Debe considerarse el compromiso del servidor público con la institución.

Actualmente, los servidores públicos, se sienten desmotivados en sus puestos de trabajo porque, no se los ha considerado como lo que son en realidad, parte fundamental de las entidades estatales. Esta falta de motivación ocasiona que el servidor, al adquirir estabilidad laboral ingrese en una zona de confort en la cual, se

limita a cumplir con sus responsabilidades sin añadir ningún valor agregado en beneficio de la institución, esto, se da por sus escasas oportunidades de ascender y de recibir estímulos adicionales.

Fase de planificación. Es necesario, que se determinen las fortalezas de la institución así como sus debilidades, con el fin de estructurar programas de formación acorde a las necesidades reales que preparen a los servidores para el cumplimiento de las metas y objetivos, y para ello no es necesario la implementación de un nuevo sistema, en este caso, la herramienta para llevar a cabo esta planificación, sería la evaluación de desempeño que actualmente, se aplica para determinar las falencias que existen tanto por parte del servidor, como del equipo de trabajo en su conjunto, si la evaluación de desempeño constituye la base para conocer las falencias de la institución, se encontraría la manera de subsanarlas.

Fase De Evaluación. Para conocer el éxito de los programas de formación y capacitación implementados es indispensable, que se evalúen de manera que, al cabo de cierto tiempo, se sabría con certeza los aportes y beneficios que tuvo la formación para el servidor a la vez, también, debe evaluarse el interés y aporte del servidor para lograr que la formación contribuya a la consecución de metas y objetivos o a la implementación e innovación de procesos, en la medida en que se evalúa la efectividad de la formación, es necesario que esta sea recompensada, porque de esta manera, se incentiva al servidor, no solo a, que se capacite sino a, que se preocupe por que su formación contribuya al desarrollo progresivo de la organización. Por ello, deben fortalecerse las políticas de incentivos.

Una de las necesidades principales es el reconocimiento de que la formación permanente para los servidores públicos, es igual de esencial como lo es para un docente, por lo cual, su valoración es necesaria, los horarios y lugares de formación deben alinearse a las necesidades de los servidores.

En el año 2014, se llevó a cabo un Diagnóstico institucional del servicio civil en el Ecuador y en su análisis, respecto del control que realiza el estado al desempeño de los servidores, se determinó que existían grandes debilidades, principalmente porque lo, que se encuentra normado, no se aplica en la realidad, para ese entonces aun no entraba en vigor el acuerdo Nro. MDT-2018-0041 que expide la Norma técnica del subsistema de evaluación de desempeño.

Desde el punto de vista de la autora, esta norma ha permitido que la evaluación sea objetiva, debido a que no es una sola persona en la institución la que otorga la calificación, sino que esta, se obtiene de medir los parámetros que establece la norma, sin embargo, 8 años después del diagnóstico efectuado, aún existe una distancia considerable entre lo que rige normativamente y la realidad de los servidores públicos, si bien, el paso de los años han permitido, que se instale de manera obligatoria la aplicación de esta evaluación, lo que, no se ha aplicado son los efectos de la misma.

En la LOSCCA, ya se hablaba de estímulos para quienes obtengan calificaciones altas en la evaluación de desempeño, sin embargo, con las reformas, se intentó establecer alicientes más específicos con el fin de motivar a los servidores a mejorar su eficacia, para ello, el inciso tercero del Art. 80 establece: “la o el servidor calificado como excelente, muy bueno o satisfactorio, será considerado para los ascensos, promociones o reconocimientos, priorizando al mejor calificado en la evaluación de desempeño. Estas calificaciones constituirán antecedente para la concesión de estímulos (...)” mientras que el Art. 88 de la LOSCCA, únicamente, hablaba de estímulos sin especificar cuáles serían.

Con el fin de valorar la percepción de los servidores públicos de la Coordinación Zonal 3 del INEC, respecto de este subsistema, se les consultó su opinión acerca de la objetividad de la evaluación de desempeño, el resultado es, que más del 50% considera que si ha recibido una calificación justa, que la misma es asignada conforme a sus responsabilidades y desempeño, y que al involucrar varios parámetros no depende únicamente de una persona lo que la vuelve objetiva, sin embargo, existen servidores

que consideran que no es justa, porque suele calificarse aspectos de tipo personal. Otra falencia expuesta, es que no reciben una retroalimentación de los resultados, que les permita mejorar en las áreas que presentan problemas y que, solo se aplica por cumplir un requisito, pero, no se trabaja con base en sus resultados.

La norma técnica que regula este proceso establece en su artículo 12 los siguientes factores a evaluarse:

- **Indicadores de gestión operativa de cada unidad o proceso interno**, el cual, mide el desempeño a través de las metas cumplidas de la unidad a la que pertenece el servidor, las cuales, deben relacionarse con los productos establecidos en la planificación institucional.
- **Niveles de eficiencia del desempeño individual**, esta calificación la otorga el jefe inmediato del servidor y, se evalúa conforme la calidad y oportunidad de los productos que genera y entrega, respectivamente, sus conocimientos, competencias y su aplicación.
- **Niveles de satisfacción de usuarios externos**, esta calificación, se asigna de acuerdo con los resultados generales que obtenga la institución como resultado de las encuestas de satisfacción aplicadas a los usuarios externos
- **Niveles de satisfacción de usuarios internos**, el jefe inmediato del servidor en conjunto con la unidad de talento humano analiza y determina cual es el usuario interno al que le corresponde evaluar este factor, se considera aquellas unidades que tienen correlación y, que se coordinan de manera frecuente, para ello, la unidad evaluadora conforma un equipo de tres integrantes.
- **Del cumplimiento de normas internas**, este factor considera las sanciones impuestas al servidor que correspondan al periodo en, que se realiza la

evaluación. De acuerdo con la gravedad de esta, se aplica un porcentaje de reducción a la calificación. (Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño, 2018)

Conforme lo señalado, se determina que los resultados de la evaluación de desempeño se obtienen de medir una serie de factores que involucran diversas áreas, por lo que, la calificación no depende de una persona en específico, así, se evita, que se asigne de manera subjetiva, con base en circunstancias que no tengan nada que ver con el aspecto laboral del servidor, por ello, la evaluación de desempeño, para la mayoría de los funcionarios encuestados es considerada como transparente y justa. La existencia un proceso normado, de aplicación obligatoria para las unidades de talento humano de las instituciones, le otorga legitimidad a esta evaluación, sin embargo, es importante analizar si, se aplican los efectos de esta.

El propósito principal de este subsistema es emplear instrumentos que, permitan medir y valorar el desempeño y productividad de los funcionarios, para que, en virtud de sus resultados, accedan a reconocimientos por parte de la institución y conserven su estabilidad laboral, debido a que el Art. 80 de la LOSEP determina los efectos de la evaluación, entre los cuales, se encuentran la destitución para aquellos servidores que obtengan la calificación de insuficiente, previo el correspondiente sumario administrativo, así como, también, se establecen los respectivos reconocimientos para quienes obtengan calificaciones de excelente, muy bueno o satisfactorio.

Con el objetivo de analizar si estos efectos, se aplican en las instituciones, se solicitó a la Unidad de Talento Humano del INEC los resultados de la evaluación de desempeño de los últimos 7 años, se encontró que ningún servidor desde el año 2015 ha obtenido una calificación inferior a *muy bueno*, lo cual, haría pensar que la mayoría de servidores han accedido a beneficios y reconocimientos por un alto nivel de desempeño, por ello, y con el fin de verificarlo, se consultó a los servidores, si han obtenido algún tipo de reconocimiento por obtener una calificación positiva en su evaluación de desempeño, a lo cual, el 97% respondió que no, lo que quiere decir que en este caso, la normativa

tampoco se cumple, lo cual, se asocia con la falta de recursos del estado, la inexistencia de concursos cerrados y de procesos efectivos para el ascenso y promoción de los servidores.

Adicional, la norma técnica del subsistema de evaluación de desempeño determina que, la evaluación sirve para la mejora de la gestión institucional, se vinculan sus resultados con los demás subsistemas, para ello, entre otros aspectos, se establece que la evaluación permite la “detección de necesidades de capacitación para el cierre de brechas y desarrollo de las competencias” (Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño, 2018, Art. 32).

Sin embargo, al realizar el análisis del subsistema de formación y capacitación, se observa que el procedimiento para determinar las necesidades de capacitación, no considera los resultados de la evaluación sino, que se realiza mediante un cuestionario que consulta al servidor sobre las áreas de su interés. Es decir, que contrario a lo que manifiesta la normativa, no existe conexión entre la evaluación de desempeño y las necesidades de formación y capacitación de los servidores.

En conclusión, la evaluación de desempeño sigue un procedimiento que busca obtener un resultado objetivo que mida las aptitudes y la calidad de los productos que entrega el servidor, así como su eficiencia y eficacia, sin embargo, es importante que los resultados sean socializados con los servidores, mediante una retroalimentación con las personas que intervienen en su calificación y que les permita identificar los aspectos que necesitan mejorar para incrementar su rendimiento y obtener una mejor calificación en el siguiente periodo, si bien, la normativa establece que, con los resultados de la evaluación, las unidades de talento humano elaboran un plan de mejoramiento del desempeño institucional, a través de la encuesta, se determina que, no se comunica a los servidores sobre las razones de la nota obtenida.

Principales resultados de la investigación

Cuadro 2. Principales Resultados

PRINCIPALES RESULTADOS	
Importancia de la formación	Los servidores del INEC consideran que la formación es importante para un buen desempeño laboral, sin embargo, la falta de incentivos, de tiempo y sobre todo el alto costo de los estudios de cuarto nivel en el Ecuador, dificultan el acceso de los servidores a programas de formación.
Ascenso	Los servidores no tienen posibilidades de ascender en sus cargos al no existir concursos cerrados que valoren sus años de experiencia en la institución, o un sistema de escalafón que permita el ascenso por grados tal como ocurre en el Ministerio de Educación.
Norma de optimización y austeridad del gasto público	La entrada en vigor de la norma de Optimización y austeridad del gasto público ha dificultado el acceso de los servidores a programas de formación financiados por el estado, pero, también, permitió la eliminación de la remuneración variable por eficiencia, la misma que constituía un incentivo para los servidores.
Propuesta de incentivo	En virtud de las dificultades del estado para otorgar reconocimientos o mayores remuneraciones a los servidores como incentivo para que accedan a programas de formación, el estado gestionaría capacitaciones remuneradas a instituciones del sector privado.
Planificación del Talento Humano	Se evidencia el alto porcentaje de servidores que prestan sus servicios en la institución con contratos ocasionales durante un período superior al que establece la ley para este tipo de contratos, con lo que, se vulnera su derecho a adquirir estabilidad laboral, y esto, se da por las normas de austeridad de gasto público que impide que las instituciones soliciten la creación de nuevas vacantes.
Influencia de la Estabilidad Laboral	Existen aspectos positivos de la estabilidad laboral, debido a que reconocen un derecho del trabajador y permiten el acceso a una mejor calidad de vida, sin embargo, la ley establecería requisitos más amplios para conservar esta estabilidad con el fin de que el servidor no pierda el interés en mejorar sus competencias.
Selección de personal	Mediante acuerdo Nro. MDT-2019-022, se eliminó el puntaje, que se otorgaba a los aspirantes por poseer instrucción formal o capacitación superior a la solicitada, con lo cual, se resta importancia a la formación del servidor, adicional no existe confiabilidad en los procesos de selección que realizan las instituciones. De acuerdo con la percepción de los servidores influyen más las amistades o relaciones políticas que las competencias.
Formación y capacitación	Pese a que la normativa establece la responsabilidad del estado de garantizar la formación de los servidores, ningún servidor de los encuestados ha accedido a programas de formación con ayuda del gobierno, quienes lo han hecho han empleado sus propios recursos.
Evaluación de Desempeño	Es necesaria una relación entre la evaluación de desempeño y la detección de las necesidades de formación y capacitación de los servidores, y la existencia de mayores incentivos para quienes obtienen una buena calificación, así como sanciones más estrictas para quienes no alcanzan la nota requerida.

Fuente: Elaboración Propia

CONCLUSIONES

- La sustentación teórica y jurídica de la carrera del servicio público, con enfoque en la formación permanente de los servidores públicos, permite concluir que existen diversas percepciones sobre la influencia de la estabilidad laboral en los servidores públicos. Pedraza, Amaya, & Conde (2010) la consideran un factor positivo, al contrario de Mejia (2017) quien sostiene que, alcanzarla ocasiona que el trabajador pierda el interés en mejorar sus competencias, sobre todo si no existen incentivos por parte del estado o, no se aplican aquellos que la normativa ha definido. Por otro lado, la Constitución establece la responsabilidad del estado de garantizar la formación y capacitación continua de los servidores, por lo que, es necesario que las instituciones cumplan con estas garantías en beneficio de ambas partes; y, que se generen incentivos para quienes acceden a programas de formación con recursos propios.
- El análisis de los factores que afectan la calidad del servicio, que se presta en el Instituto Nacional de Estadística y Censos y su relación la formación permanente de los servidores, determina que, la calidad se ve afectada principalmente por la falta de motivación de los servidores públicos, quienes muchas veces enfrentan cargas laborales excesivas, dificultad de acceder a una estabilidad laboral o ascenso, insatisfacción con su remuneración, entre otros. Adicional a ello, pese a la importancia de que los servidores actualicen constantemente sus conocimientos, se evidencia que el estado no proporciona incentivos ni recursos para cubrir sus necesidades de formación y capacitación, por lo tanto, debe encontrarse el modo de subsanar estas falencias pero también, es necesaria la aplicación de sanciones, debido a que, la falta de exigencias para conservar la estabilidad laboral, también influye en el rendimiento y decisiones profesionales de los funcionarios.

- La determinación de los beneficios de la formación permanente de los servidores para la mejora de la calidad del servicio que prestan las instituciones, refuerza un comportamiento, que se adapta a las necesidades y que permite responder a las exigencias laborales, por lo tanto, para alcanzar un desempeño adecuado de los servidores y conseguir procesos eficaces y eficientes, es indispensable que el personal que forma parte de las entidades estatales, sea el más idóneo, no solo al momento en que ingresa a trabajar, sino a lo largo de toda su vida profesional, por ello, la formación de los servidores, más allá de un requisito para acceder a la carrera del servicio público, formaría parte de todos los componentes del sistema integrado del talento humano, y ser una preocupación continua del estado con el fin de alcanzar las metas y objetivos de la institución.

RECOMENDACIONES

- La formación y capacitación constituye una responsabilidad del estado, sin embargo, es importante analizar su capacidad para cumplirla. Las políticas de austeridad y los intentos por reducir el tamaño del estado y, con ello, el gasto público, impiden que el gobierno desarrolle de manera adecuada su papel, sin embargo, existen otros mecanismos para facilitar el ingreso de los servidores a programas de formación, como la firma de convenios con universidades para el acceso a becas, y posteriormente, incentivos para quienes superen estos programas, para lo cual, se recomienda analizar la factibilidad de que el estado coordine con las instituciones privadas para que los servidores brinden capacitaciones remuneradas, con base en los conocimientos que han adquirido, lo que genera un ingreso adicional para el servidor, que no proviene de los recursos del estado.
- A través de la investigación, se identifica que la ley contempla incentivos a los servidores como son los ascensos y las promociones, sin embargo, no se evidencian que estos incentivos, se materialicen, lo que se traduce en una falta de motivación que afecta la calidad del servicio que prestan las instituciones. Para subsanar estas falencias, se recomienda analizar el impacto de la implementación de un sistema de escalafón para el ascenso en grados, similar al, que se establece en la LOEI, con el fin de que los servidores públicos le den importancia a su formación, con el aliciente de tener oportunidades reales de ascender a un mejor cargo, luego de enmarcarse en el perfil requerido. Adicionalmente es necesario, que se promueva un proyecto de ley que permita implementar mayores exigencias para conservar la estabilidad laboral de los servidores públicos.

- La carrera del servicio público tiene que contribuir a seleccionar a los mejores profesionales, garantizarles un puesto de trabajo permanente e incentivarlos de manera continua a mejorar sus capacidades, con el objetivo de ofrecer servicios de calidad en constante evolución y perfeccionamiento. Es necesario un sistema de oportunidades para los servidores, con una justa retribución por sus actividades, como lo es, recibir una remuneración de acuerdo con su eficiencia, pero, también, exigencias que lo impulsen a desarrollar sus competencias y habilidades, así también, garantizarse una carrera ascendente, es decir, tener la oportunidad de superarse y desarrollar una trayectoria profesional con base en su esfuerzo, lo cual, va a significar un compromiso del servidor con la institución, aumenta su rendimiento y efectividad.

BIBLIOGRAFÍA

- Abril Martí, M. (2006). *La Interpretación en los Servicios Públicos: Caracterización como género, contextualización y modelos de formación. Hacia unas bases para el diseño curricular*. Universidad de Granada, Granada. Recuperado el 09 de Marzo de 2022, de <https://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/1075/16235320.pdf>
- Acuerdo No. MRL-2014-0136. (24 de Julio de 2014). Registro Oficial Nro. 296. *Norma Técnica Del Subsistema De Formación y Capacitación*. Quito, Pichincha, Ecuador. Recuperado el 22 de Marzo de 2022
- Alba, C. J. (29 de diciembre de 2014). *Evolución del sector público ecuatoriano desde 1998 a 2013*. Revista Enfoques, XII(21), 131-148. Recuperado el 28 de noviembre de 2021
- Beneitone, P. (2012). *Desafíos de la convergencia curricular en América Latina: la nueva fase del proyecto ALFA Tuning América Latina*. Revista Argentina de Educación Superior(4), 207-211. Recuperado el 28 de Abril de 2022
- Berrones, R. U. (2000). *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México-Retos y Perspectivas*. México: PyV Editores. Recuperado el 10 de Mayo de 2022, de [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=To0sHh33OnEC&oi=fnd&pg=PA9&dq=Uvalle+Berrones,+Ricardo+\(2000\).+Institucionalidad+y+Profesionalizaci%C3%B3n+del+Servicio+P%C3%ABlico+en+M%C3%A9xico+Retos+y+Perspectivas.+M%C3%A9xico:+PyV+Editores+&ots=qJMUW4JC0](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=To0sHh33OnEC&oi=fnd&pg=PA9&dq=Uvalle+Berrones,+Ricardo+(2000).+Institucionalidad+y+Profesionalizaci%C3%B3n+del+Servicio+P%C3%ABlico+en+M%C3%A9xico+Retos+y+Perspectivas.+M%C3%A9xico:+PyV+Editores+&ots=qJMUW4JC0)

- Casanova, F. (2003). *Formación profesional y relaciones laborales* (Primera ed.). Montevideo, Uruguay: Oficina Internacional del Trabajo, cinterfor. Recuperado el 02 de Marzo de 2022, de <https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/publicacion/casan.pdf>
- Centeno, M. Á., & Ferraro, A. (2013). *Republics of Possible: State Building in Latin America and Spain*. State and Nation Making in Latin American and Spain. Republics of the Possible, New York, Cambridge University Press, 3-24. Recuperado el 04 de Mayo de 2022
- Chiavenato, I. (2002). *Gestión del Talento Humano*. Mexico: McGraw- Hill. Recuperado el 27 de Enero de 2022
- CLAD, C. C. (1999). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Economía y Sociedad, 4(9). Recuperado el 02 de Febrero de 2022, de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/1577>
- Claudia, T. P., Lara, B. G., & Muñoz, P. S. (2016). *Percepción de las motivaciones en el ingreso a una carrera del área de la salud*. Horizonte Médico (Lima), 16(1), 55-61. Recuperado el 04 de Mayo de 2022, de http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1727558X2016000100008
- Colom Canellas, A. J. (2005). *Continuidad y complementariedad entre la educación formal y no formal*. Revista de educación(338), 9-22. Recuperado el 08 de Marzo de 2022, de <https://redined.educacion.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/68740/00820073007041.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Constitución de la República del Ecuador. (13 de Julio de 2011). Registro Oficial 449. Quito, Ecuador.

De Jesús Ramírez, J., & Navarro, E. (1999). *Formación para la nueva gerencia PÚBLICA*. Revista Latinoamericana de Administración(23), 113-126. Recuperado el 03 de Marzo de 2022, de <https://www.redalyc.org/pdf/716/71602311.pdf>

de Lima Gete, M. B. (2001). *La evolución de la gestión pública: la nueva gestión pública*. Prentice Hall. Recuperado el 04 de Febrero de 2022

Del Campo García, E., & Hernández Bonivento, J. (2016). *Talento para lo público: analizando los sistemas de formación y capacitación de funcionarios públicos en América Latina*. Revista del CLAD Reforma y Democracia(64), 165-192.

Díaz Londoño, J. J., González Correal, R., Díaz Hernández, L. E., Sossa Pacheco, G., Ocampo, R., Benitez Tavera, R., & Díaz Méndez, H. (1993). *Proyecto de modernización de la formación profesional*. Servicio Nacional de Aprendizaje, Colombia. Recuperado el 02 de Febrero de 2022, de https://repositorio.sena.edu.co/bitstream/handle/11404/4069/proyecto_modernizacion_formacion_profesional.PDF?sequence=1&isAllowed=y

Esteban Nieto, N. (2018). *Tipos de investigación*. Universidad Santo Domingo de Guzmán. Recuperado el 17 de Marzo de 2022, de <https://core.ac.uk/download/pdf/250080756.pdf>

- Fernández, J. L. (2011). *Una introducción a la idea de modernización administrativa. Estudios sobre la modernización administrativa*. Universidad de Santiago de Compostela. Recuperado el 28 de noviembre de 2021, de <https://core.ac.uk/download/pdf/61965422.pdf>
- Flores Hernández, B. (2007). *El servicio civil de carrera como estrategia para la formación profesional del servidor público en Baja California*. Universidad Autónoma de Baja California. Recuperado el 03 de Febrero de 2022, de <https://repositorioinstitucional.uabc.mx/bitstream/20.500.12930/2422/1/POL006088.pdf>
- Flores, F. C. (2007). *El servicio público de carrera en el Gobierno del Distrito Federal: un asunto impostergable*. Revista Servicio Profesional de Carrera, 8. Recuperado el 23 de 01 de 2022, de http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP8_7.pdf
- Guerrero, O. (2003). *La ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal: una apreciación administrativa: análisis y comentarios*. Universidad Nacional Autónoma de México(50). Recuperado el 10 de Mayo de 2022
- Hernández, P. A. (2006). *La provisión de empleos de carrera en Colombia: lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal en el sector público*. Revista del CLAD Reforma y Democracia(36), 1-11. Recuperado el 20 de Abril de 2022, de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533668007.pdf>
- Iacoviello, M. (Septiembre de 2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador*. Informe de diagnóstico, Banco Interamericano de

Desarrollo. Recuperado el 30 de noviembre de 2021, de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico-institucional-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-Ecuador.pdf>

Ingvarson, L. &. (2017). *Quality assurance in teacher education and outcomes: A study of 17 countries*. Educational Researcher, 46(4), 177-193. Recuperado el 20 de Marzo de 2022, de <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.3102/0013189x17711900>

Jonker, N. &. (1999). *Do employees with flexible contracts receive less training?* Research Centre for Education and the Labour Market, Faculty of Economics and Business Administration, Maastricht University. Recuperado el 19 de Abril de 2022, de https://www.researchgate.net/profile/Andries-Grip/publication/4775517_Do_employees_with_Flexible_Contracts_receive_less_Training/links/53fca5ad0cf22f21c2f3f2cd/Do-employees-with-Flexible-Contracts-receive-less-Training.pdf

Ley Orgánica de Educación Intercultural. (31 de Marzo de 2011). Registro Oficial Nro. 147. Quito, Ecuador. Recuperado el 21 de Marzo de 2022

Ley Orgánica de Educación Superior, LOES. (12 de Octubre de 2010). Registro Oficial N° 298. Quito, Pichincha, Ecuador.

Ley Orgánica del Servicio Público. (28 de Marzo de 2016). Registro Oficial 294. Quito, Ecuador. Recuperado el 13 de Febrero de 2022

Lorenzo, R. B. (2005). *La Modernización de la Administración General del Estado en España: Efectos sobre la Función de Personal*. X Congreso Internacional del

CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, Chile. Recuperado el 24 de Noviembre de 2021, de <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/9063/6390-1.pdf?sequence=1>

Martínez, R. L. (s.f.). *Evaluación de la implementación del servicio profesional de carrera en la STPS*. (Tesis Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México. Recuperado el 11 de Mayo de 2022, de <https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/628865/33068000999963.pdf?sequence=1>

Martínez, X. U., Pons, E. B., Herrero, P. P., & Andrés, M. V. (2007). *Necesidades, retos y propuestas de acción para la formación permanente del profesorado de educación infantil*. *Revista Iberoamericana de Educación*, 4, 44. Recuperado el 23 de Febrero de 2022, de http://www.ub.edu/obipd/docs/necesidades_retos_y_propuestas_de_accion_para_la_formacion_permanente_del_profesorado_de_educacion_infantil_ucarx_belvise_pinedap_moreno_mv.pdf

Mejía, S. N. (2017). *La influencia de la estabilidad laboral en el desempeño de los servidores públicos en el ministerio de Salud Pública*. Universidad Andina Simon Bolivar, Quito.

Nieto, J. M., & Alfageme González, B. (2017). *Enfoques, metodologías y actividades de formación docente*. *Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 21(3), 63-81. Recuperado el 09 de Marzo de 2022, de <https://www.redalyc.org/pdf/567/56752489004.pdf>

Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño. (10 de Abril de 2018). Registro Oficial N° 2018. Quito, Pichincha, Ecuador. Recuperado el 18 de Febrero de 2022

Norma Técnica del Subsistema de Formación y Capacitación. (24 de Julio de 2014). Registro Oficial Nro. 296. Quito, Pichincha, Ecuador. Recuperado el 11 de Mayo de 2022

Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal. (27 de Febrero de 2019). Registro Oficial No. 437. Quito, Pichincha, Ecuador. Recuperado el 27 de Abril de 2022

Oleas, M. E. (2015). *Gestión del talento humano orientado al alto desempeño de los servidores públicos*. Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales. Recuperado el 26 de ENERO de 2022, de <https://www.eumed.net/rev/cccss/2015/03/talento-humano.zip>

Organización Internacional del Trabajo. (1939). *Recomendación sobre la formación profesional*. (57). Recuperado el 08 de Marzo de 2022, de http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REC,es,R057,/Document

Organización Internacional del Trabajo. (27 de Junio de 1962). *Recomendación sobre la formación profesional*. (117). Recuperado el 08 de Marzo de 2022, de [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REC,es,R117,/Document#:~:text=\(1\)%20La%20formaci%C3%B3n%20no%20es,deber%C3%ADa%20tender%20a%20desarrollar%20la](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REC,es,R117,/Document#:~:text=(1)%20La%20formaci%C3%B3n%20no%20es,deber%C3%ADa%20tender%20a%20desarrollar%20la)

Organización Internacional del Trabajo. (23 de Junio de 1975). *Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos. (150)*. Recuperado el 08 de Marzo de 2022, de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:55:0::55:P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REC,es,R150,/Document

Orozco O, G. (2007). *El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica*. Buen Gobierno(2), 44-60. Recuperado el 03 de Marzo de 2022, de <https://www.redalyc.org/pdf/5696/569660523003.pdf>

Pedraza, E., Amaya, G., & Conde, M. (2010). *Desempeño laboral y estabilidad del personal administrativo contratado de la Facultad de Medicina de la Universidad del Zulia*. Revista de Ciencias Sociales, 16(3), 493-505. Recuperado el 10 de noviembre de 2021, de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S131595182010000300010&lng=es&tlng=es

Peiró, J. M. (1997). *La formación continua como factor estratégico para la empresa y los trabajadores: condiciones y contingencias*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración(1), 115-128. Recuperado el 19 de Abril de 2022, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=193350>

Pineda Herrero, P., Moreno Andrés, M. V., Úcar Martínez, X., & Belvis Pons, E. (2008). *Derecho a la calidad: evaluación de la formación permanente en el sector de la Educación Infantil en España*. Revista de Educación. Recuperado el 23 de Febrero de 2022, de <https://redined.educacion.gob.es/xmlui/handle/11162/72295>

Raadschelders, J. (2015). *Changing European ideas about the public servant: A theoretical and methodological framework*. The European public servant: A shared administrative identity, 15-36. Recuperado el 05 de Mayo de 2022, de <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=7TBmCgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA15&dq=Jos+C.N.+Raadschelders,+%E2%80%9CChanging+European+Ideas+about+the+Public+Servant:+A+Theoretical+and+Methodological+Framework+for+Why+and+How+to+Study+This%E2%80%9D,+in+Fritz+Sager+>

Rajevic, E. (2014). *precarización del empleo público en Chile y el mito de la carrera funcionaria*. In 5th annual conference of the Sociedad Chilena de Políticas Públicas. Santiago. Recuperado el 04 de Mayo de 2022, de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/32806681/Rajevic_ppT_SCHPP_finalwithcoverpagev2.pdf?Expires=1651721180&Signature=c4fYWIWPsYZu0HMDq4TZBtiMaRFnNlwwsttuCAkUIKZCgdzx7rIE8G~ZQtNZX163kogXEctNYLvmfa0LEIn6MGvxTUI1JAwZ564si6ZXXZ19BzAtFOq55lonl0C-V9PLRuGT

Razo, C. M. (2011). *Cómo Elaborar y Asesorar una Investigación de Tesis* (Segunda ed.). (L. G. Figueroa, Ed.) México, México: Pearson Educación. Recuperado el 20 de Marzo de 2022

Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público. (01 de Abril de 2011). Registro Oficial 418. Quito, Pichincha, Ecuador. Recuperado el 13 de Febrero de 2022

Rivera Sánchez, F. (2005). *Capacitación y formación permanente: un diagnóstico del proyecto redes educativo-productivas de Chilecalifica, en la perspectiva de los desafíos a enfrentar en el tránsito hacia la sociedad del conocimiento*. (Tesis de Grado). Universidad de Chile, Santiago de Chile. Recuperado el 14 de Marzo de 2022, de <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/105980>

- Roca, P. J. (2017). *La Evaluación de la productividad del empleado público: el caso de la administración de la generalidad de Cataluña (2009-2014)* (Doctoral dissertation). Universitat de Barcelona, Barcelona, España. Recuperado el 24 de Enero de 2022, de <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/118306>
- Sáez, M. A. (2010). *Semblanza de Mariano Baena del Alcázar. La administración pública entre dos siglos*, 23. Recuperado el 10 de Mayo de 2022, de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/50160345/LA_REFORMA_DEL_SISTEMA_ELECTORAL_ESPANOLwithcoverpagev2.pdf?Expires=1652242579&Signature=FMLz0YAG6CrAnokqI7cfuFWYnxtTZpbeAKBSAP9FwI8nDUn4spAmJP8vltRbylX72mMWroUC~6nIO9ho7sPHi5keYkloqDKLow8xP9nkeTgZRDHpdGn
- Salinas Narváez, J., & Rosales Avalos, E. (2004). *Servicio civil de carrera en México*. México: Centro de Producción Editorial. Recuperado el 06 de Febrero de 2022, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3488/13.pdf>
- Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, L. (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill Education. Recuperado el 15 de Marzo de 2022, de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/58257558/Definiciones_de_los_enfoques_cuantitativo_y_cualitativo_sus_similitudes_y_diferencias-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1647407362&Signature=eP-Gk03jz6UktAsdqA6hncMz7MnTAp2DIT2cm2xe1Fz~mm5HgpVYZdFae7uNQvVxo6czmS
- Souto-Seijo, A., Estévez, I., Iglesias Fustes, V., & González Sanmamed, M. (2020). *Entre lo formal y lo no formal: un análisis desde la formación permanente del profesorado*. *Educar*, 56(1), 91-107. Recuperado el 09 de Marzo de 2022, de <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/25705>

Traverso, D. B. (2018). *Carreras administrativas en Chile, 1884-1920 ¿Patronazgo o carreras burocráticas?* . Historia (Santiago), 51(2), 317-338. Recuperado el 05 de Mayo de 2022

Villalva, M. (1997). *La formación y los empleados públicos*.

Von Stein, L. (2016). *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo: con un estudio comparativo de la bibliografía y la legislación de Francia, Inglaterra y Alemania*. Fondo de cultura económica. Recuperado el 10 de Mayo de 2022, de [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=7PcyDQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT6&dq=Von+Stein,+L.+\(2016\).+Tratado+de+teor%C3%ADa+de+la+administraci%C3%B3n+y+derecho+administrativo:+con+un+estudio+comparativo+de+la+bibliograf%C3%ADa+y+la+legislaci%C3%B3n+de+Francia,+](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=7PcyDQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT6&dq=Von+Stein,+L.+(2016).+Tratado+de+teor%C3%ADa+de+la+administraci%C3%B3n+y+derecho+administrativo:+con+un+estudio+comparativo+de+la+bibliograf%C3%ADa+y+la+legislaci%C3%B3n+de+Francia,+)

ANEXOS

Anexo 1.

Cuestionario

1. ¿Considera que la formación permanente de los servidores públicos contribuye a mejorar su desempeño laboral? Sí, no ¿Por qué?
2. ¿Cuáles son las razones que influyen en la falta de interés de los servidores de acceder a programas de formación?
3. El estado tiene la responsabilidad de garantizar la formación y capacitación continua de los servidores públicos, ¿considera que se está cumpliendo con esta responsabilidad? Sí, no ¿Por qué?
4. ¿Qué incentivos le gustaría recibir por parte de la institución como resultado de aprobar programas de formación y capacitación?
5. ¿Considera que la estabilidad laboral influye en el desempeño de los servidores públicos de manera positiva? Sí, no ¿Por qué?
6. ¿Le interesaría cursar un programa de formación?
7. ¿Qué factores considera usted que afectan la calidad del servicio que prestan las instituciones públicas?
8. ¿Considera que el ingreso de los servidores a las instituciones públicas se da a través de procesos de selección transparentes? Sí, no ¿Por qué?
9. ¿Ha recibido algún tipo de incentivo o sanción por obtener una calificación positiva o negativa en su evaluación de desempeño?
10. ¿Considera que la evaluación de desempeño se califica de manera justa y objetiva? Sí, no ¿Por qué?