



Escuela de Gestión Pública

Módulo VII

Gestión Administrativa para Gobiernos Autónomos



ESCUELA DE GESTIÓN PÚBLICA

I. INTRODUCCIÓN.-

El país ha vivido, en las últimas décadas, un claro proceso de deterioro de su sistema político: tres rupturas del orden constitucional durante los años, 1997, 2000; y, 2005; constituyen una evidente demostración del agudo problema de gobernabilidad democrática y debilidad institucional vigente. Este y otros elementos más configuran una de las más graves crisis de gobernabilidad de los últimos cincuenta años. Con la expedición de la nueva Constitución de la República en octubre del año 2008, se inicia un proceso de reforma de todo el ordenamiento jurídico nacional, a la cual consideramos se debe acompañar de un firme proceso de fortalecimiento institucional de todos los estamentos del Estado, incluyendo Gobierno Central; entidades autónomas; y, Gobiernos Autónomos Descentralizados, entre las principales.

En crisis tan profunda y de tan larga duración, han sido los gobiernos autónomos descentralizados la parte menos afectada del sistema político y en algunos casos han dado muestras de manejo eficiente del gobierno local y de sus recursos. Cada vez existen más prácticas exitosas e innovadoras de gobiernos seccionales que modernizan su gestión financiera, incrementan sus recursos propios y se preocupan por el financiamiento del desarrollo de sus pueblos. Algunas alcaldías han visto mejorar sus servicios y han alcanzado un éxito reconocido por la comunidad nacional e incluso internacional.

En otros términos, la rica reserva política de que dan muestra algunos gobiernos locales y que contrasta con el agudo deterioro del gobierno central, requiere no solo ser protegida y robustecida, sino también analizada e investigada a fin de poder expandir sus beneficios al mayor número posible de gobiernos locales. Sólo entonces se impedirá que la incapacidad de producir bienestar debido a una mengua sensible del orden y la estabilidad también contagie a juntas parroquiales, municipios y prefecturas.

Las dificultades que afrontan los Gobiernos Seccionales de la República en la producción y prestación de bienes y servicios que demanda la comunidad, generadas casi siempre por la imposibilidad de contar fácilmente con mayores recursos financieros y humanos, por las limitaciones que impone la permanente crisis del Estado y la sociedad ecuatoriana, así como también por la ausencia de sistemas técnicos de administración que impiden disponer de una capacidad de gestión adecuada, generan que se haga necesario utilizar de la mejor manera los escasos recursos disponibles, potenciando los que actualmente poseen, bajo la tendencia de incrementar su eficiencia interna y eficacia social, impulsando un proceso de modernización de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Bajo este contexto, el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se constituye en un factor fundamental en el proceso de consolidación democrática y de los principios constitucionales del Buen Vivir vigentes. En este sentido el objetivo principal del presente taller es analizar las principales herramientas de fortalecimiento institucional que el ordenamiento jurídico vigente ha establecido para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en particular las

disposiciones contenidas en el Código de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización COOTAD, la Ley Orgánica de Servicio Público –LOSEP- y su Reglamento General expedido el 1 de Abril del 2011, mediante Registro Oficial No. 418 –Suplemento-.

La aplicación de la citada normativa permitirá a los GAD's encaminar su gestión en primer lugar, a mejorar la atención a sus clientes internos y primordialmente externos (ciudadanía en general); y en segundo lugar, y fruto del mejoramiento en la atención al ciudadano, a certificarse como una institución pública con servicios de calidad, lo que a su vez permite que sus servidores puedan ser acreedores a las mejoras remunerativas que para el efecto establece la LOSEP. Unir a servidores y autoridades para enfocarse de manera continua y permanente en analizar y ejecutar las herramientas de fortalecimiento institucional que la LOSEP establece, constituye un paso fundamental para impulsar el desarrollo de los gobiernos autónomos y de los gobiernos cantonales en particular.

II. INTRODUCCIÓN AL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS –GADs-.

El aparato administrativo de un país ocupa un lugar central en la elaboración y la implementación de las políticas públicas y en la relación que se establece entre el Estado y los ciudadanos. De ahí que su buen funcionamiento y eficiencia sean un punto clave en el éxito o fracaso de todo proyecto de modernización del Estado, reforma institucional y lucha contra las desigualdades y la pobreza. Estrategias políticas bien diseñadas pueden ver anulados sus resultados potenciales a causa de una deficiente organización y estructuración del Servicio Civil.¹ De ahí la importancia de enfocarnos en el nacimiento del servicio civil y el análisis de su desarrollo histórico para determinar las herramientas técnicas indispensables que en la actualidad deben ser implementadas para elevar los niveles de eficiencia, eficacia y efectividad de las instituciones de gobierno en su esfuerzo por atender las principales demandas de la ciudadanía.

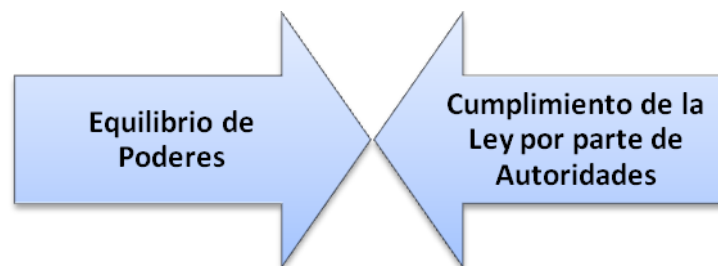
En el Manual de Administración Pública de las Naciones Unidas se define al servicio civil o público como un cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una determinada administración.² Entendido al servicio civil como tal, uno de los ejemplos más antiguos de un servicio civil es la burocracia imperial de China, que se remonta tan atrás como la dinastía Qin (221-207 aC). La expansión del Imperio Romano también demandó un aparato burocrático jerarquizado para el emprendimiento de sus conquistas y la administración de sus territorios; sin embargo, en el mundo occidental, el ejemplo más reciente de un servicio civil más identificado con los actuales tiempos, proviene del *Home Civil Service* que nace como el conjunto de funcionarios a disposición de la Corona Inglesa. Durante el siglo XVIII el crecimiento del Reino Unido implicó la constitución de colonias y la generación de varios cuerpos como The Offices of State, Office of Works y Navy Board; cada uno con su respectiva

¹ ECHEVERRÍA KOLDO, "EL SERVICIO CIVIL: ELEMENTO CLAVE DE LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO", *Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2006, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=771944>

² <http://www.asf.gob.mx/pags/archivos/Src/Rc8.pdf>

normativa. Para el año 1806 se constituyó la *East India Company College* como la primera Universidad Inglesa para formar a los administradores de las colonias inglesas; tal fue el crecimiento del servicio civil inglés, que para 1855 se creó la *Civil Service Commission* con la misión de supervisar los exámenes de ingreso al servicio civil.

Con la Revolución Francesa nace la división moderna de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y con ella también una nueva corriente de derecho enfocado a la administración pública. El artículo tercero de la Constitución Francesa de 1791 establecía lo siguiente: “Los tribunales no pueden inmiscuirse en el ejercicio del poder legislativo, o suspender la ejecución de las leyes, ni en las funciones administrativas, o citar ante ellos a los funcionarios de la administración por razón de sus funciones.”



Para resolver esa contradicción, los mismos hombres de la revolución idearon el mecanismo de la **administración – juez**, consistente en que las eventuales reclamaciones contra la administración debían ser presentadas ante ella misma y resueltas por el jefe del ejecutivo...”³. El nacimiento del Derecho Administrativo, como aquel conjunto de disposiciones encaminadas a regular las actividades de la Función Ejecutiva, dieron paso al nacimiento también del servicio civil francés y a su corriente de aplicación en la mayoría de países hispanos. Hito muy importante en el servicio civil francés marca la creación de la *École Nationale d'Administration*, Escuela Nacional de Administración, creada en 1945 por el Gobierno Provisional de Francia bajo el mando de Charles de Gaulle, como centro gubernamental de altos estudios con la misión de formar a los servidores públicos para el inicio de la reforma de la administración francesa.

³ Libardo Rodríguez Rodríguez, “La Explicación Histórica del Derecho Administrativo”



En México para 1931, luego de varias luchas sociales por el reconocimiento de un ordenamiento jurídico propio para quienes trabajaban para el Estado, con la Ley Federal del Trabajo se establece que la relación entre el Estado y sus trabajadores se regirá por Leyes del Servicio Civil; y para 1938, se expide el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los poderes de la Unión. Por su parte, en Colombia en 1958 nace el Departamento Administrativo del Servicio Civil con la función de dotar a la administración pública de un organismo encargado de administrar el recurso humano al servicio del Estado. La especialización de las normas que regulan la relación entre trabajadores, servidores y funcionarios estatales con el Estado en sí, ha generado varias figuras normativas encaminadas a mejorar la gestión administrativa estatal y la ejecución de proyectos, programas y políticas de estado establecidas por las autoridades de gobierno.

En el Ecuador, el 27 de Septiembre de 1928 se promulga la Ley Orgánica de Hacienda que en su Título V, trata de los Funcionarios y Empleados Públicos, para regular lo atinente a nombramientos, cauciones, sueldos, viáticos, licencias y responsabilidades. El 30 de Octubre de 1959 se publica la Ley de Carrera Administrativa, con la finalidad de mejorar la marcha de la Administración Pública, para lo cual establece: la estabilidad de los empleados públicos idóneos, su capacitación técnica y el sistema de selección por méritos. Desde entonces innumerables reformas y nuevas leyes se han dictado, todas ellas encaminadas a mejorar la gestión pública y determinar los derechos y obligaciones del servicio civil. En materia seccional, el 12 de Octubre del 2010 se expidió el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización –COOTAD-, que en conjunto con la Ley Orgánica de Servicio Público –LOSEP- y su Reglamento General, constituyen el marco jurídico para regular la gestión administrativa en los Gobiernos Autónomos Descentralizados –GADs-.

La evolución normativa nacional e internacional es vasta y un sin número de figuras jurídicas han aparecido con el objetivo de modernizar la gestión pública; sin embargo, cuáles de ellas pueden considerarse como pilares fundamentales o imprescindibles

cuando hablamos de fortalecimiento Institucional? En el presente taller nos enfocaremos en las siguientes:

- Estructuras Institucionales.
- Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano -SIDTH-.
- Sistema Remunerativo.
- Normas Técnicas de Calidad del Servicio Público.

Los componentes de Fortalecimiento Institucional seleccionados se fundamentan en un análisis sistémico que inicialmente se enfoca en cómo debe constituirse una institución pública o de gobierno, cuáles son las dependencias, direcciones, jefaturas, departamentos o unidades que deben integrar una institución con la finalidad de que la misma pueda ser eficiente en la generación de los productos o servicios que su misión o la ley le determinan; cómo debe estar organizada la estructura institucional de una entidad pública o de gobierno?

Formulados, debatidos y analizados los componentes de una estructura institucional, es posible enfocarse en el talento humano requerido para que las distintas dependencias de una institución puedan cumplir con sus metas y objetivos. En este sentido, nos enfocaremos en el Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano establecido en la normativa vigente, que se compone por los subsistemas de planificación, clasificación de puestos, selección, capacitación y evaluación de personal.

El factor presupuestario es clave en la gestión institucional, por lo que una vez revisada la normativa relacionada con el desarrollo del talento humano, es primordial analizar el sistema remunerativo establecido en el ordenamiento jurídico vigente, con la finalidad de que la institución pueda planificar adecuadamente los presupuestos para las remuneraciones requeridos para su óptimo funcionamiento.

Finalmente, una vez diseñada la estructura institucional, implementado el Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano -SIDTH- y establecido un sistema remunerativo acorde al ordenamiento jurídico vigente, es indispensable concentrarse en la calidad del servicio que las instituciones públicas ofrecen a la ciudadanía con el propósito de atender eficiente, eficaz y oportunamente los principales demandas locales; en éste sentido, el taller culmina revisando las Normas Técnicas de Calidad del Servicio Público, con la finalidad de que las mismas puedan ser conocidas, analizadas y aplicadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados –GADs.

III. ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES PARA –GADs.-

a. Diseño de Estructuras Institucionales.

La antropología cultural establece que las *macroestructuras* (país, organización, familia, etc.) determinan el *comportamiento de los individuos*, puesto que generan y arraigan valores y hábitos que guían sus decisiones y acciones. En consecuencia, si se aspira a cambiar la cultura organizacional de los servidores municipales y seccionales en

general, para que adopten nuevos principios, valores y comportamientos, el medio para conseguirlo es rediseñando y cambiando su estructura institucional.

El diseño de una estructura institucional se debe enfocar en satisfacer las expectativas y requerimientos de los usuarios externos mediante la generación de productos y/o servicios públicos de calidad. La consagración de una cultura de servicio en la administración pública, parte, por tanto, por tener meridianamente claro cuáles son los productos y/o servicios óptimos que justifican la creación, funciones y resultados de las áreas o unidades organizacionales de las instituciones; cambiar la mentalidad de los servidores públicos e inducirlos a interiorizar una cultura organizacional de servicio, para lo cual, es recomendable comenzar por revisar cuáles son los resultados esperados de las funciones o responsabilidades de las áreas o unidades organizacionales donde prestan sus servicios, que son precisamente, los productos y/o servicios públicos que se canalizan a cubrir las demandas de sus usuarios externos, lo que es primordial al momento de fortalecer una institución pública.

Debido a lo anterior, el primer paso metodológico para diseñar una estructura institucional, consiste en definir el *portafolio de productos y/o servicios finales* que demandan los usuarios externos de los servicios que, necesariamente, deben responder a la naturaleza o especialización de su *misión* definida en la ley y a la *visión de futuro* de la estrategia de gestión competitiva que se persiga aplicar a la institución.

Los productos y/o servicios finales que se orientan a llenar las expectativas de los *usuarios externos*, desarrollan los **procesos internos sustantivos o agregadores de valor** a cargo de las áreas o unidades organizacionales que constituyen la columna vertebral de la gestión municipal.

Los **procesos internos**, por su parte, son el flujo de las actividades interrelacionadas que dan origen a procesos cuyo resultado final son productos o servicios intermedios, que son, a su vez, insumos de los productos y/o servicios finales destinados a usuarios externos o internos de la organización pero de fuera de las áreas o unidades organizacionales que son responsables de su elaboración.

Los procesos internos deben conformar *negocios completos*, es decir, deben ser responsables de la gestión de todas las actividades necesarias para preparar los productos y/o servicios finales; situación que apunta a crear responsabilidad y compromiso en la gestión integral del proceso interno por parte de quién está a cargo de liderarlo y, además, poder estar en capacidad de exigir rendición de cuentas de sus resultados finales que constituyen los productos y/o servicios finales.

Que los procesos internos sean negocios completos da lugar a que, al interior de la institución se configure una *red sistémica interdependiente y complementaria* entre cada uno de los diferentes procesos internos de la organización. La especialidad de cada proceso institucional en torno a su portafolio de productos y/o servicios, propio, particular e irreplicable, asegura que no exista duplicidad de funciones o responsabilidades entre las áreas o unidades (optimizando costos operativos y administrativos), al mismo tiempo que contribuye a transparentar e interiorizar los resultados esperados de sus procesos internos. Sin embargo, la especificidad de cada

proceso de la Institución, conlleva a que se requiera de los productos y/ servicios de los demás procesos internos en calidad de insumos para poder cumplir con sus responsabilidades, creando condiciones para reforzar su interdependencia y complementariedad.

Luego de la determinación de los productos y servicios de los procesos agregadores de valor y de establecer su forma de administración, se procede a diseñar la *arquitectura o mapa de procesos internos de la Institución*, que consiste en el papel y contribución que deben asumir los demás procesos con la finalidad de apoyar a una gestión eficiente y eficaz de los procesos agregadores de valor. Tal como quedó explicado, todos los procesos internos de la organización cumplen un *papel específico y diferenciado en función de su aporte a la concreción de la naturaleza o especialización de la misión* de la Institución: ya se ha visto que los *procesos agregadores de valor* están a cargo de las áreas o unidades organizacionales que generan los productos y servicios que traducen la especialización de la misión institucional, y se destinan a satisfacer los requerimientos de los usuarios externos de sus servicios públicos. Pero para que puedan cumplir con sus objetivos y responsabilidades, dichos procesos agregadores de valor necesitan la presencia de **procesos gobernadores** encargados al interior de la Institución de aprobar y definir las políticas de gestión técnica, operativa y administrativa, las normas, procedimientos, planes estratégicos, presupuesto y, en general, los lineamientos y directrices para que pueda funcionar la Entidad. Además, se requiere de **procesos habilitantes** para proveer de productos y servicios de asesoría, control interno y apoyo logístico para los procesos agregadores de valor, gobernadores y para sí mismos.

De la descripción anterior se desprende que los procesos internos agregadores de valor, gobernadores y habilitantes contribuyen de manera distinta a cumplir con los objetivos y responsabilidades de la Institución. El identificar, definir y precisar la integración y complementariedad entre los diferentes tipos de procesos institucionales, permite diseñar la arquitectura interna o mapa de procesos, que constituye la base para determinar su estructura institucional por productos y servicios.

- b. El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización –COOTAD- y los Productos y Servicios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Ahora bien, cuáles pueden constituir los productos y/o servicios que un Gobierno Autónomo Descentralizado -GADs- debe considerar al momento de diseñar su estructura institucional? Al respecto, la Constitución de la República y el COOTAD establecen claramente las competencias de los GADs, por lo que los mismos deberán considerar dichas competencias como el marco referencial al establecer su portafolio de productos y/o servicios.

En este sentido la Constitución de la República establece los siguientes niveles para la organización territorial del país:

1. Regiones.
2. Provincias.

3. Cantones.
4. Parroquias Rurales.

A los que se debe sumar los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales como regímenes especiales; de conformidad con lo establecido en el artículo 245 de la Constitución de la República.

Cada uno de los citados niveles debe observar sus competencias para determinar el marco normativo de sus productos y servicios principales, es decir aquellos que de manera directa y por mandato constitucional y legal son de su responsabilidad. La Constitución de la República determina las siguientes competencias para cada nivel de gobierno local:

“Art. 262.- Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

- 1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.*
- 2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.*
- 3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.*
- 4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.*
- 5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.*
- 6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.*
- 7. Fomentar las actividades productivas regionales.*
- 8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.*
- 9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*

En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

Art. 263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
6. Fomentar la actividad agropecuaria.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales.
8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.

Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.

7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.

8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.

9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.

10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.

11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.

12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.

13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

Art. 265.- El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.

Art. 266.- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.

Art. 267.- Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:

1. *Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.*
2. *Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.*
3. *Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.*
4. *Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.*
5. *Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.*
6. *Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.*
7. *Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*
8. *Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.*

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.”

A la definición de las competencias de cada GAD dentro del marco jurídico vigente, se debe complementar con análisis profundo de la realidad territorial y social de la localidad, con la finalidad de identificar y delimitar aquellos productos y servicios propios, acordes a la realidad local que se constituyen como indispensables o primordiales para la generación de desarrollo dentro del ámbito del GAD.

El análisis de la realidad territorial y social se convierte en el factor que primará al momento del diseño de la estructura institucional, de tal manera que la misma pueda generar de manera eficiente, eficaz y oportuna aquellos productos y servicios propios requeridos para la atención de las principales necesidades locales; la identidad territorial y social marca las pautas del diseño de la estructura institucional de un GAD para la justificación de cada uno de los procesos, direcciones, jefaturas y departamentos requeridos para el accionar del Gobierno Autónomo Descentralizado.

IV. SISTEMA INTEGRADO DE DESARROLLO DEL TALENTO HUMANO -SIDTH.-

El Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano está constituido por un conjunto de componentes que se concentran en establecer las herramientas y figuras

jurídicas indispensables a fin de que la gestión del talento humano se optimice continuamente y en todas sus facetas, de tal manera que las instituciones públicas, entre las que se encuentran los Gobiernos Autónomos Descentralizados, puedan ser eficientes, eficaces y oportunas en la generación de los productos y servicios que les corresponden.



a. Subsistema de Planificación del Talento Humano.

Como se ha señalado, la estructura determina los procesos, áreas o unidades requeridas para la generación de los productos y servicios institucionales. El subsistema de planificación del talento humano es el conjunto de normas técnicas que permite dimensionar el requerimiento de talento humano para que los procesos áreas o unidades y la institución en general puedan cumplir con sus objetivos y generar los productos y servicios a su cargo. Entre sus principales herramientas constan:

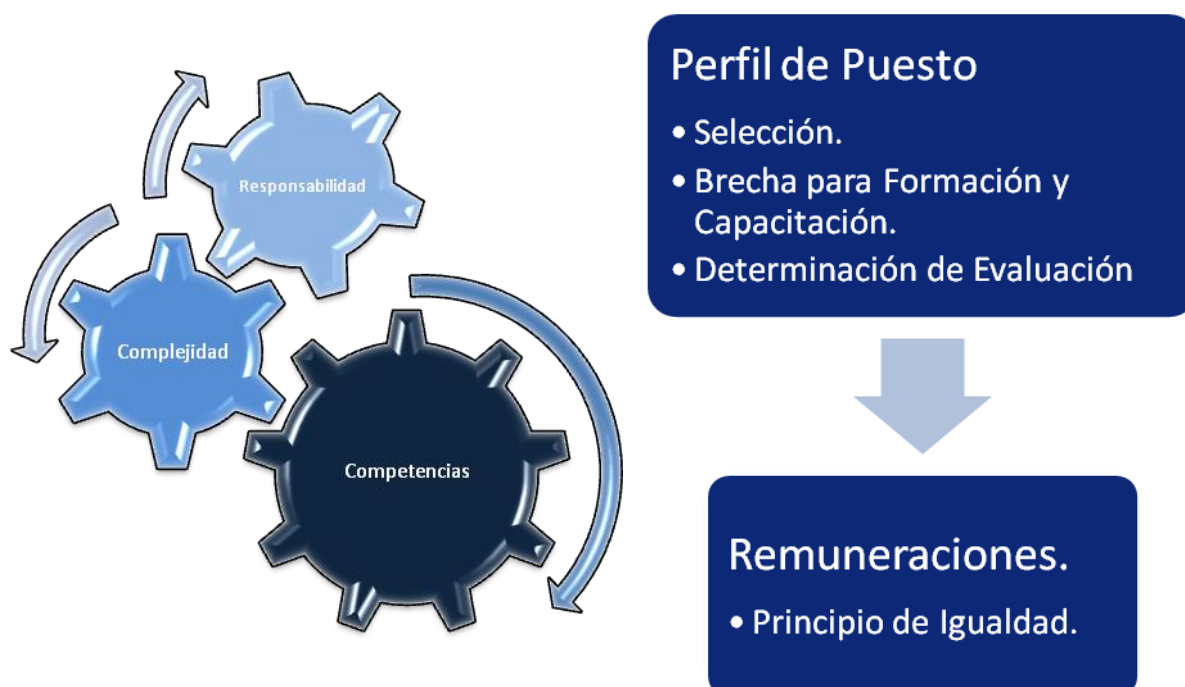
- Creación de Puestos.
- Contratos de Servicios Ocasionales.
- Contratos de Pasantías.
- Supresión de Puestos.

El objetivo principal de este subsistema se orienta en dimensionar los requerimientos de talento humano necesario para el normal funcionamiento de la institución y el cumplimiento de sus objetivos en la dotación de los productos y servicios que su misión o mandato legal determinan como su responsabilidad. Es preciso señalar que el subsistema de planificación del talento humano se enmarca específicamente en el dimensionamiento de puestos necesarios en cada unidad de la institución, mas no en las cualidades del talento humano requerido.

Este subsistema es fundamental, pues es el mismo permite la dotación de las áreas y puestos requeridos para la ejecución de los productos y servicios que, conforme a Derecho, le corresponden ejecutar a la Municipalidad.



b. Subsistema de Clasificación de Puestos.



El subsistema de clasificación de puestos se enfoca en analizar, describir, valorar y clasificar los puestos requeridos en la institución, fundamentándose principalmente en el tipo de trabajo, su dificultad, ubicación geográfica, ámbito de acción, complejidad, nivel académico y responsabilidad, así como los requisitos de aptitud, instrucción y experiencia necesarios para el desempeño de los puestos públicos. Contempla las siguientes fases:

- Análisis de los puestos,
- Descripción de puestos,
- Valoración de los puestos; y,
- Clasificación de los puestos.

La primera fase es la de **análisis del puesto**, de conformidad con el artículo 164 del Reglamento General de la LOSEP, es el proceso que identifica, recolecta, analiza y registra la información relativa al contenido, situación e incidencia real de un puesto en las instituciones del Estado, a través de la determinación del rol del puesto, atribuciones, responsabilidades, actividades e interrelación en función de la misión y objetivos institucionales.

La **descripción del puesto**, de conformidad con lo establecido en el tercer inciso del citado artículo 164, se referirá únicamente a identificar y levantar las acciones y actividades que se ejecutan en los puestos y no a considerar las características de las personas que en calidad de servidoras o servidores ocupan los mismos; deberá ser realizada en base a factores comunes que permitan determinar con claridad y transparencia la posición comparativa de cada puesto dentro de la institución.

Una vez que se dispone de la descripción de los puestos, se sigue con la fase de su **valoración**, que de conformidad con el artículo 165 del Reglamento de la LOSEP consiste en el proceso mediante el cual, se asigna una puntuación establecida en las correspondientes tablas de valoración desprendidas del método técnico determinado y expedido por el Ministerio de Relaciones Laborales, se cuantificarán los factores de competencias, complejidad del puesto y responsabilidad del puesto, con la finalidad de determinar su clasificación y ubicación dentro de la estructura organizacional y posicional de cada institución y en las escalas de remuneraciones mensuales unificadas.

Por último, posterior a la valoración de puestos se continúa con la fase de **clasificación de puestos** que de conformidad con el artículo 166 del Reglamento General de la LOSEP consiste en el proceso mediante el cual se ubican los puestos dentro de los grupos ocupacionales de acuerdo a su valoración. Las series de puestos deberán estar comprendidas en los grados de las escalas de remuneraciones mensuales unificadas emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales, que actualmente son las siguientes:

Registro Oficial N° 128 de 11 de Febrero del 2010		
Grupo ocupacional Nivel Jerárquico Superior	Grado	RMU
Grado	10	6000
Grado	9	5760
Grado	8	5280
Grado	7	4805
Grado	6	4320
Grado	5	3600
Grado	4	2880
Grado	3	2400
Grado	2	2190
Grado	1	1920
Registro Oficial N° 133 de 20 de Febrero del 2010		
Grupo ocupacional de Carrera	Grado	RMU

Registro Oficial N° 128 de 11 de Febrero del 2010		
Grupo ocupacional Nivel Jerárquico Superior	Grado	RMU
Servidor Público 14	20	3360
Servidor Público 13	19	2815
Servidor Público 12	18	2505
Servidor Público 11	17	2345
Servidor Público 10	16	2190
Servidor Público 9	15	1930
Servidor Público 8	14	1670
Servidor Público 7	13	1590
Servidor Público 6	12	1340
Servidor Público 5	11	1150
Servidor Público 4	10	1030
Servidor Público 3	9	935
Servidor Público 2	8	855
Servidor Público 1	7	775
Servidor Público de Apoyo 4	6	695
Servidor Público de Apoyo 3	5	640
Servidor Público de Apoyo 2	4	590
Servidor Público de Apoyo 1	3	55
Servidor Público de Servicios 2	2	525
Servidor Público de Servicios 1	1	500

El subsistema de clasificación de puestos culmina con la elaboración del Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos Institucional, bajo responsabilidad de la Unidad de Administración del Talento Humano –UATH-, que determina el título de cada puesto, la naturaleza del trabajo, la distribución jerárquica de las funciones y actividades; y, los requerimientos jurídicos y técnicos para ocuparlos.

c. Subsistema de Selección de Personal.

El subsistema de selección de personal, de conformidad con lo determinado en el artículo 176 del Reglamento General de la LOSEP, en base a los perfiles y requerimientos establecidos en el subsistema de selección clasificación de puestos, se enfoca en el reclutamiento y selección de personal mediante un proceso técnico que define y selecciona a la o el aspirante idóneo, que cumpla con los requisitos establecidos para el desempeño de un puesto en el servicio público a través del concurso de méritos y oposición correspondiente. Las principales fases del proceso técnico son las siguientes:

- Reclutamiento y convocatoria.
- Evaluación y selección.
- Oposición.
- Inducción.

d. Subsistema de Formación y Capacitación.



De conformidad con lo establecido en el artículo 195 del Reglamento General de la LOSEP, el subsistema de formación y capacitación para el sector público constituye el conjunto de políticas y procedimientos establecidos para regular los estudios de carrera del servicio público para alcanzar capacitación, destrezas y habilidades, que podrían realizar las y los servidores públicos acorde con los perfiles ocupacionales y requisitos que se establezcan en los puestos de una organización, y que aseguran la consecución del portafolio de productos y servicios institucionales, su planificación y los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Factor fundamental para el cumplimiento de los objetivos y la misión institucional, es contar con un talento humano que cumpla con los requerimientos técnicos para el ejercicio de su puesto. En este sentido el subsistema de formación y capacitación constituye un componente estratégico para el fortalecimiento institucional y la disminución de posibles brechas entre el perfil del puesto y las cualidades del talento humano que lo ocupa.

e. Subsistema de Evaluación del Desempeño.

El subsistema de evaluación del desempeño, de conformidad con el artículo 215 del Reglamento General de la LOSEP, consiste en la evaluación continua de la gestión del talento humano, debe ser programada por resultados y tiene como objetivo medir y estimular la gestión de la entidad, de los procesos internos y de los servidores, mediante la fijación de objetivos, metas e indicadores cuantitativos y cualitativos fundamentados en la observación y consecución de resultados institucionales programados previamente, así como fomentar una política de rendición de cuentas que motive al desarrollo en la carrera del servicio público, enfocada a mejorar la calidad de servicio la generación eficiente, eficaz y oportuna del portafolio de productos

determinado en la estructura institucional. El subsistema de evaluación del desempeño se compone por:

- Evaluación al Servidor.
- Evaluación Institucional.

V. SISTEMA REMUNERATIVO.-

El sistema remunerativo tiene una estrecha relación con el subsistema de clasificación de puestos por cuanto, como se había señalado, el subsistema de clasificación de puestos ubica los puestos dentro de los grupos ocupacionales y los grados de la escala remunerativa. La remuneración que percibe el ocupante del puesto corresponde al valor agregado del puesto que ejerce; a su vez, el valor agregado que recibe la institución por el desempeño de un puesto radica en el ejercicio de sus responsabilidades vinculadas a la realización de los productos y/o servicios institucionales.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 247 del Reglamento General de la LOSEP, el sistema de remuneraciones establece que para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las remuneraciones se contemplarán como un porcentaje de la remuneración mensual unificada de la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado, sus entidades y regímenes especiales correspondiente, las que no podrán exceder los techos ni ser inferiores a los pisos de las determinadas por el Ministerio de Relaciones Laborales, para cada grupo ocupacional. Una vez emitidos los pisos y techos remunerativos por parte del Ministerio de Relaciones Laborales, los gobiernos autónomos descentralizados a través de ordenanza establecerán las remuneraciones que correspondan.

Factor fundamental a considerar por parte de los GADs en materia remunerativa, serán los principios de competitividad externa e interna. El principio de competitividad externa que es en el sentido de que las remuneraciones institucionales le permitan captar servidores del máximo nivel de su localidad sin descuidar los límites legales y presupuestarios; mientras que el principio de equidad interna enfocado en ponderar adecuadamente las remuneraciones de los puestos de la institución, de tal manera que aquellos puestos que contribuyan con un mayor valor agregado, reciban remuneraciones acordes a sus responsabilidades y aporte a la generación de los productos y/o servicios institucionales.

El sistema remunerativo se enfoca también en la determinación de los componentes remunerativos que de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente son los siguientes:

- Remuneración Mensual Unificada –RMU-.
- Décima tercera remuneración.
- Décima cuarta remuneración.
- Viáticos, subsistencias.
- Dietas.

- Horas suplementarias y extraordinarias.
- El fondo de reserva.
- Subrogaciones o encargos.
- Honorarios por capacitación.
- Remuneración variable por eficiencia.
- Viáticos por gastos de residencia.
- Bonificación geográfica.
- El aporte patronal a la seguridad social.
- Beneficios de orden social de transporte, alimentación, uniforme y guarderías.



VI. NORMAS TÉCNICAS DE CALIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO.-

Como se señaló a inicios del presente taller, la evolución normativa es vasta y ha establecido un sin número de herramientas para el fortalecimiento institucional. Se incluye en el presente taller una figura jurídica de reciente expedición que constituyen las Normas Técnicas de Calidad del Servicio expedidas en la Ley Orgánica de Servicio Público publicada mediante Registro Oficial No. 294 de 6 de Octubre del 2010 (Segundo Suplemento).

De conformidad con lo establecido en el artículo 280 del Reglamento General de la LOSEP, el sistema de control y certificación de calidad de servicio es el conjunto de políticas, normas, procedimientos e instrumentos de carácter técnico y operativo que garantizan la efectividad y productividad en la prestación de productos y servicios por parte de las instituciones públicas, a sus usuarios externos, de acuerdo con estándares de calidad establecidos en la normativa técnica que emita para el efecto el Ministerio de Relaciones Laborales.

Para el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de conformidad el artículo 281 del citado reglamento, podrán emitir mediante resolución u ordenanza su propia normativa de calidad de servicio. Los principales efectos de la certificación son los siguientes:

- Establecimiento de la certificación de calidad de servicio;
- Establecer el ranking y premio a la calidad de servicio público;

- Establecimiento de la remuneración variable por eficiencia;
- Evaluación de servidoras, servidores e instituciones;
- Formular los programas de mejoramiento de la gestión institucional; y,
- Determinar las responsabilidades por el incumplimiento de la LOSEP, este Reglamento General y las normas técnicas expedidas por el Ministerio de Relaciones Laborales.



Normas Técnicas Calidad Servicio

Se incluye esta herramienta técnica como parte del presente taller por cuanto mediante la misma, la ciudadanía podrá identificar aquellas instituciones de gobierno que en su gestión administrativa incluyen los más altos estándares de calidad en el servicio; y acudir a las mismas con mayor confianza en que podrán ser atendidos de manera oportuna, eficiente y eficaz. En este sentido, el reto para los Gobiernos Autónomos Descentralizados está en poder implementarla y destacarse por la calidad de sus servicios.

a.- Bibliografía Jurídica.-

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA.
- CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN
-COOTAD-.
- LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO -LOSEP-.
- REGLAMENTO GENERAL DE LA -LOSEP-.
- NORMATIVA TÉCNICA DE LA LOSCCA.

b.- Bibliografía relacionada.-

- AGOGLIA, Rodolfo Mario. "Filosofía del Derecho de Hegel", Banco Central del Ecuador, Quito, 1.993.
- Asociación Latinoamericana de Administración Pública -Alap- "Políticas Gubernamentales para la Eficacia del Estado", Fundación Friedrich Nauman, Quito, 1.988.
- Asociación Latinoamericana de Administración Pública -Alap- "Estado, Administración Pública y Población", Fondo de Población de las Naciones Unidas, Quito, 1.990.
- Asociación Latinoamericana de Administración Pública -Alap- "Globalización, Finanzas y Gestión Pública", Ministerio de Finanzas y Crédito Público, Quito, 1.997.
- Banco Central del Ecuador, "Crisis y Cambios de la Economía ecuatoriana en los años 20", Quito, 1.987.
- Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1.997, "El Estado en un mundo de transformación", Washington D.C. , 1.997.
- CAMPBELL, Tom. "Siete Teorías de la Sociedad", Madrid, Edit. Cátedra S.A. , 1.985
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo -CLAT- "Reforma y Democracia" N° 4, Caracas, 1.995.
- CHAVES, Ángel Polivio. "Reforma Constitucional ¿más gobernabilidad?", Fundación Konrad Adenauer, Quito, 1.998.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL- , "América Latina y el Caribe, 15 años de desempeño económico", Santiago, Chile, 1.980- 1.995.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL-, "Estado Económico de América Latina y el Caribe, 1.995-95, Santiago de Chile, 1.996.
- Corporación de Estudios para el Desarrollo -CORDES- , "Neoliberalismo y Políticas Económicas Alternativas", Quito, 1.987.
- DELVIN, Robert. "Las Privatizaciones y el Bienestar Social", Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-, N° 49, 1.993.
- FÉLIX, David. "Las Privatizaciones y el Bienestar Social", Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-, N° 46, 1.992.
- Fundación "José Peralta", "El Ecuador y su realidad", Quito, 1.994.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho", Bs. As., Edit. Porrúa, 1.971.
- HEGEL, Guillermo Federico. "Filosofía del Derecho", Biblioteca Filosófica, Bs. As. 1.968.
- HURTADO, Osvaldo. "Una Constitución para el futuro", Fundación Konrad Adenauer, Quito, 1.998.

- Instituto de Colaboración Científica, Tübingen, "Diálogo Científico" Revista Semestral de Investigaciones alemanas, sobre Sociedad, Derecho y Economía, Inter. Naciones , Bonn, Tübingen, 1997.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica Social -ILPES-, Consejo Regional de Planificación. -CRP-, Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-, Organización de las Naciones Unidas -ONU-, "Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del estado", Santiago de Chile, Ediciones Dolmen, 1998.
- LECHNER, Norbert. "La crisis del Estado en América Latina", Caracas, El Cid Editor, 1977.
- MONROY CABRA, "Introducción al Derecho", Bogotá, Edt. Temmis, 1986.
- Naciones Unidas, "El Pacto Fiscal, Fortalezas, Debilidades, Desafíos", Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-.
- PALADINES ESCUDERO, Carlos. Conferencia por Centenario de la Revolución Liberal, ante el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, 5 de Junio de 1995.
- POPPER, Karl. "En busca de un mundo mejor", Buenos Aires, Ediciones Paidós, 1994.
- RUIZ HURTADO, Juan Guillermo. "El Estado, El Derecho y "El Estado de Derecho"", Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1986.
- SIERRA, Enrique y PADILLA, Oswaldo. "Ecuador, Crisis y Crecimiento", Edidac, Quito, 1996.
- SIERRA, Enrique. "Chile Economía y Democracia", Edidac, Quito, 1998.
- SIERRA, Enrique. "Latinoamérica: Crisis y Globalidad", Eddac, Quito, 1999.
- TRABUCO, Federico. "Constituciones del Ecuador", Editorial Universitaria, Quito, 1975.