

V.- La selección de personal del sector público en el Ecuador: Claroscuros del sistema de ingreso a la función pública.

1) Título en español e inglés

La selección de personal del sector público en el Ecuador: Claroscuros del sistema de ingreso a la función pública.

The selection of public sector personnel in Ecuador: Lights and shadows of the system of entrance to the public function

2) Eje Temático seleccionado

Gobierno y Administración Pública

3) Autor

David Molina Romo

4) Filiación institucional

Universidad de Salamanca. Programa de Doctorado “Estado de Derecho y Gobernanza Global”

5) Breve resumen de hoja de vida

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona (España). Magíster en Gestión de Proyectos por la Universidad Técnica Particular de Loja. Maestría en Ciencia Política “Gobierno y Democracia” en la Universidad Internacional de Andalucía (España). Actualmente candidato a doctor del programa de Doctorado “Estado de Derecho y Gobernanza Global” de la Universidad de Salamanca (España). Diplomado en Gestión Pública para el Desarrollo Territorial (FLACSO Chile y Organización de los Estados Americanos –OEA–) y en Liderazgo Local y Gobernanza Territorial impartido por la Secretaria General Iberoamericana y el Instituto Universitario Ortega y Gasset (Madrid-España).

Estancia de investigación durante los años 2006-2008 en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires, Argentina), como becario de la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo –AECID–. Investigador del proyecto “Representación y gobernabilidad en América Latina: estudio de la élite parlamentaria de la región” a cargo del Catedrático Manuel Alcántara Sáez (Universidad de Salamanca – España). Agosto 2006 – Julio 2007, realizando entrevistas a una muestra de diputados en la Cámara de Representantes de Colombia y la Cámara de Diputados de la R. Argentina.

Especialista de Planificación y Proyectos en el Consejo de Seguridad Ciudadana del cantón Cuenca desde enero de 2013 a la actualidad.

6) Correo electrónico

davidmolina@usal.es

7) Resumen¹

Siendo uno de los puntos críticos en el acceso al empleo público en el Ecuador la situación de discrecionalidad y subjetividad a la hora de ingresar al mismo (Echevarría, 2006 y Cortázar Velarde, Lafuente, Sanginés, 2014), particularmente mediante el concurso de méritos y oposición, y de encontrarse múltiples disfuncionalidades e inconvenientes a la hora de aplicar la normativa legal al proceso anterior, el principal objetivo de esta investigación se centra en examinar cuáles son los defectos administrativos y jurídicos inherentes a la realización de este tipo de concursos. Con las falencias identificadas, es posible plantear alternativas y mecanismos concretos que hagan mucho más eficaz la aplicación de este tipo de procesos de ingreso al servicio público en el Ecuador. Uno de los puntos de partida para esta investigación se encuentra en el análisis del derecho positivo, considerando en primer lugar la norma suprema del Ecuador (2008), la Ley Orgánica de Servicio Público del 2010 con sus reformas y Reglamento, los instrumentos de aplicación a los concursos de méritos y oposición (acuerdos ministeriales, normas técnicas, resoluciones) así como la casuística y jurisprudencia generada en torno a los procesos de acceso a la función pública, mediante concursos de méritos.

8) Palabras clave

Empleo público, concurso de méritos y oposición, función pública Ecuador

9) Abstract

Being one of the critical points in the access to public employment in Ecuador the situation of discretion and subjectivity when entering it (Echevarría, 2006 and Cortázar Velarde, Lafuente, Sanginés, 2014), particularly through the merits and opposition, and finding multiple dysfunctions and inconveniences when applying legal regulations to the previous process, the main objective of this investigation is to examine what are the administrative and legal defects inherent in the realization of this type of competitions. With

¹ El presente trabajo corresponde a una tesis doctoral en curso dentro del programa “Estado de Derecho y Gobernanza Global”, de la Universidad de Salamanca (España)..

the shortcomings identified, it is possible to propose alternatives and specific mechanisms that make the application of this type of public service entrance process in Ecuador much more effective. One of the starting points for this investigation is in the analysis of positive law, considering first the Ecuadorian supreme norm (2008), the Organic Law of Public Service of 2010 with its reforms and regulations, the instruments of application to the competitions of merits and opposition (ministerial agreements, technical norms, resolutions) as well as the casuistry and jurisprudence generated around the processes of access to the public function, through competitions of merits.

10) Key words

Public employment, merit and opposition competitions, public administration
Ecuador

11) Introducción

Como han puesto de manifiesto algunos informes del Banco Interamericano de Desarrollo, en términos generales, el acceso al empleo público en el Ecuador sigue estando caracterizado por un uso mayoritario y discrecional de instrumentos que dan lugar a un fuerte clientelismo dentro de la administración pública de este país (Echevarría, 2006 y Cortázar Velarde, Lafuente, Sanginés, 2014). Si bien desde la entrada en vigencia en 2010 de la Ley Orgánica de Servicio Público -LOSEP-, se ha intentado revertir esta situación a través de una mayor racionalización del servicio público basada en principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, descentralización, etc. se echan a faltar en el mismo texto normativo otros como mérito, igualdad y capacidad. Esta omisión no es baladí, ya que a pesar de que algunos procesos de acceso al empleo público en el Ecuador observan los principios anteriores, el marco legal y la distribución de competencias deja demasiados espacios abiertos por donde pueden filtrarse la subjetividad y discrecionalidad. Precisamente, el concurso de méritos y oposición como única forma de ingreso al servicio civil de carrera en el Ecuador, no está exento de arbitrariedades que ponen en jaque no solo principios fundamentales que han de regir el actuar de la administración pública, sino que constituye un ataque al estado de derecho (Fernández Delpuech, 2013).

Y es que la estrecha relación entre política y administración pública en Ecuador y América Latina en general, no es nueva. Autores como Villoria Mendieta (2007), Carles Ramió y Miquel Salvador (2005), han analizado en profundidad esta vinculación en la que el *spoils system* es parte inseparable de una administración pública clientelar, proponiendo el servicio civil de carrera basado en el mérito como necesaria propuesta de mejora.

En el Ecuador, sobre todo en las administraciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados -GAD's-, se observa que un bajo porcentaje de servidores públicos han accedido al empleo público mediante un concurso de méritos y oposición, debido al abuso de otras figuras de contratación tales como el contrato ocasional, la prestación de servicios profesionales o los nombramientos como el de libre remoción, que dan como resultado administraciones públicas cooptadas por el movimiento o partido de gobierno de turno, que entran a formar parte del "botín" del ganador. Aunque no existen cifras reales, en base a los datos aportados por el Ministerio de Finanzas del Ecuador (2018), a inicios de ese año existían más de 92 mil servidores públicos bajo la modalidad de contratos ocasionales, solo

en el ejecutivo central. Lo que podría suponer que solo aproximadamente un 20% del total de servidores han accedido mediante concurso de méritos, cuando en realidad la normativa exige que solo un veinte por ciento de los funcionarios tengan este tipo de contratos.

De entre las numerosas causas que generan disfunciones a la hora de llevar a la práctica los concursos de mérito y oposición en el Ecuador, a nivel general, las más sobresalientes son las dos siguientes:

- Dispersión de instrumentos normativos que los regulen y lagunas legales.
- La autonomía de la que gozan las Unidades de Administración del Talento Humano -UATH- de cada organismo público.

Esta última es de especial relevancia, puesto que en la práctica cada institución pública tiene la potestad de emitir sus propios reglamentos de acceso al servicio público mediante concurso de méritos y oposición.

Asimismo, un rápido vistazo al estado de la cuestión arroja una carencia de estudios en esta materia en el país, máxime si se analiza dentro del subsistema de selección de personal del sector público ecuatoriano, el concurso de méritos y oposición. Si bien existen algunas tesis de grado realizadas en universidades ecuatorianas sobre la temática, no son exhaustivas ni están actualizadas (p.ej. Espín Moscoso, 2011 o Costa Jaramillo, 2012). De este modo, se hace necesario evaluar el período que media entre la implementación de la LOSEP (2010) y la actualidad, respecto a las consecuencias generadas sobre el ingreso al servicio civil ecuatoriano, a modo de balance. Y fundamentalmente, teniendo en cuenta la mencionada desactualización de investigaciones generadas sobre la administración pública del Ecuador (existen algunas como los ya citados informes del BID o de Patricia Herrmann que se remontan al 2003), con mayor razón se impone generar una propuesta de investigación que no solo analice, sino que se adentre en el ámbito propositivo. Además, en agosto del 2018 se implementaron algunas modificaciones a la LOSEP en el sentido de agilizar las convocatorias de concursos de méritos y oposición con el objetivo final de rebajar la precariedad laboral que existe en el sector público ecuatoriano.

Por otra parte, desde el punto de vista epistemológico, en este tipo de estudios suele primar la ciencia jurídica, concretamente los análisis desde la perspectiva del derecho administrativo. Sin embargo, las implicaciones del acceso a la función pública van más allá

de lo meramente jurídico, existiendo nexos con la ciencia política y la ciencia de la administración (González Mercado, 2005) desde los que deben ser necesariamente planteado este estudio.

Otra de las necesidades desde las que proponer esta investigación, reside en la generación de conocimiento desde el mismo Ecuador, dado que la mayoría de estudios llevados a cabo provienen de Europa, con una metodología comparada con los países de la región, muy pocas veces como estudio de caso en sí mismo.

Quedando expuesta la situación de discrecionalidad y subjetividad a la hora de acceder al empleo público en el Ecuador, particularmente mediante el concurso de méritos y oposición, y de encontrarse múltiples lagunas y problemas a la hora de aplicar la normativa legal al proceso anterior, el principal objetivo de esta investigación se centra en examinar a profundidad cuáles son los defectos administrativos y jurídicos inherentes a la realización de este tipo de concursos. Y de igual forma, investigar las causas que lo hacen permeable a las injerencias del poder político o de otro tipo y qué principios se pudieran estar vulnerando.

De este modo se quiere, por un lado sistematizar las problemáticas del concurso de méritos y oposición; y por otro, analizar qué posibilidades existen de subsanar la legislación vigente en aras de mejorar dicho contexto. Con las falencias identificadas, es posible plantear alternativas y mecanismos concretos que hagan mucho más eficaz la aplicación de este tipo de concursos en el Ecuador.

Con estos planteamientos, más que de hipótesis, esta investigación plantea una serie de preguntas que necesariamente hagan reflexionar sobre lo que hasta el momento se ha venido aplicando, para entrar finalmente en el terreno de las propuestas de mejora. Es así que podrían formularse las siguientes cuestiones:

- ¿Qué instrumentos jurídico-administrativos en concreto incrementan la discrecionalidad y subjetividad de los órganos encargados de realizar el concurso de méritos? Aunque en el apartado de evidencias quedará desarrollada esta cuestión, se hace referencia a la composición de los tribunales y el desarrollo de algunas de las pruebas durante el proceso de concurso de méritos y oposición.
- ¿En qué medida el empleo de herramientas tecnológicas aplicadas a los concursos de méritos ha permitido una mayor transparencia hacia la ciudadanía y el acceso en igualdad de condiciones a estos procesos de selección? No cabe duda que

el uso de herramientas tecnológicas facilita al ciudadano la transparencia en los procesos, pero también se corre el riesgo de abrir la brecha digital, especialmente en aquellos sectores sociales y geográficos donde el uso de las tecnologías está en proceso de expansión.

- ¿Durante qué fase del proceso existe un mayor riesgo de vulneración de principios tales como mérito, igualdad, capacidad? Al igual que en la primera pregunta, en el párrafo de evidencias se dará tratamiento al interrogante.
- ¿Cuáles han sido las mejoras introducidas a los concursos de méritos y oposición?
- ¿Qué tipo de propuesta/s cabría realizar? Como parte medular de este trabajo, la formulación de propuestas de mejora es inherente a una investigación de carácter propositivo. El último apartado de este texto aborda concisamente qué mejoras cabría realizar.

Las preguntas anteriores reúnen características de "pregunta importante" y que "hacen una aportación" (King, Keohane y Verba, 2000). Del primer tipo de preguntas, puede decirse que la relevancia social, política y administrativa de las mismas, residen en que actualmente y tras el cambio de gobierno acontecido en el Ecuador en 2017, la reducción del aparato burocrático del Estado ha sido una de las políticas del nuevo gobierno, motivado en parte por la reducción de ingresos fiscales del país. Parte de este reajuste del aparataje administrativo, se concentra en rebajar el número de servidores públicos que cuentan con contratos de servicios ocasionales, lanzando los concursos de méritos y oposición para aquellos puestos que estén debidamente motivados en mantenerse. Este proceso se encuentra en marcha y afecta no solo a la administración central del Estado, sino a los gobiernos seccionales (provincias, municipios, juntas parroquiales).

Por otra parte, en el apartado anterior se hizo mención a que uno de los justificativos del presente estudio, era la necesidad que existe en el ámbito académico ecuatoriano de contar con análisis a profundidad sobre ciertas realidades de la administración pública de Ecuador. Por este motivo, las preguntas anteriores garantizan un aporte concreto al estado de la cuestión y van más allá porque no solo indagan, sino que además sugieren algunos cambios en el marco legal.

Ha de advertirse que, debido a la complejidad de lanzar una investigación sobre las distintas modalidades de ingreso a la carrera del servicio público en el Ecuador, en este estudio se ha optado por enfocarse en el procedimiento que debe aplicarse dentro del concurso de méritos y oposición, del que resultan los servidores/as públicos con nombramiento permanente. Aunque se mencionan, quedan fuera del alcance de este estudio los distintos tipos de contratos permitidos en la legislación vigente así como los cargos de libre nombramiento y remoción, que deberían ser en la práctica las excepciones en materia de acceso a la función pública, y no la regla como se hizo mención en el epígrafe anterior.

Es necesario también acotar que el presente estudio no contempla el análisis de casos concretos, tomando como unidad de análisis el concurso de méritos y oposición. En primer lugar, el universo de casos es sumamente amplio para establecer determinados parámetros de selección: la capacidad estimada que tiene la plataforma tecnológica del Ministerio del Trabajo del Ecuador para procesar mensualmente los concursos, es de unos tres mil. De igual modo, cada Unidad de Administración del Talento Humano tiene la autonomía y capacidad para dictar su propia reglamentación para el acceso al servicio público de una institución pública, por lo que los criterios de comparación se vuelven algo inútiles, máxime si la normativa incluye excepciones en su aplicación a ciertos organismos e instituciones como las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, se alude que el objetivo de la investigación es analizar el proceso del concurso de méritos y oposición desde la perspectiva del derecho positivo, lo que implica tomar el concurso como elemento de análisis desde la visión de la normativa vigente, dejando de lado casos particulares que atomizarían los resultados obtenidos.

Si bien en uno de los apartados de este artículo está detallada la metodología empleada para la consecución de los objetivos de la investigación, vale la pena mencionar que dadas las características del objeto de estudio aconsejaban decantarse por una combinación de estrategias de investigación cuantitativas y cualitativas, fundamentalmente empleando métodos como entrevistas a informadores clave, análisis de documentos y, asimismo, observación participante, así como análisis descriptivo².

² Igualmente es necesario indicar que para esta investigación, ha sido útil recurrir al razonamiento legal tal y como lo desarrolla White (2013, pp. 113 y ss.) como fundamento filosófico de los estudios de administración pública.

12) Desarrollo

Marco teórico:

Dentro del apartado precedente quedó asentada la necesidad de contar con estudios actualizados y concretos sobre la realidad del acceso a la función pública ecuatoriana dentro de la última década. Consiguientemente, un somero repaso bibliográfico sitúa el punto de partida sobre el estado de la cuestión, en investigaciones que realizan organismos internacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto Nacional de Administración Pública de España o el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Este asunto será tratado un poco más adelante, puesto que al hablar de administración pública, y por ende, del modelo ideal de la misma, hay que partir necesariamente del arquetipo de burocracia preconizado por Max Weber. Es así que, solo en aquellos Estados en los que se implementa una burocracia profesional y permanente, puede arraigar y desarrollarse el capitalismo. De este modo, solo una administración pública que reúna estas características puede asegurar el desarrollo económico de los estados modernos (Ferraro, 2009). Lo anterior, conocida como la “tesis del Estado de Max Weber”, encierra una importante lección para el Ecuador y la región a nivel comparado. Y es que la tendencia en materia de ciencia de la administración ha sido el de reflejarse en los modelos de administración profesional consolidada en países de Europa Occidental tales como España y Francia en contraposición con las tendencias débiles de generar una burocracia al estilo weberiano en América Latina, de corte más similar al modelo anglosajón, mucho más flexible³. Estos modelos han ido marcando la pauta y la generación de epistemología dentro de la ciencia política y la ciencia de la administración, hasta el punto que los diversos informes de los organismos internacionales ya citados convergen siempre en la necesidad e implementar nuevos modelos de administración pública bajo parámetros objetivos de profesionalizar la función pública y su acceso bajo estrictos criterios de méritos y capacidad.

En este sentido, las reformas acometidas tanto durante los años 80, como en la década de los 90 y recientemente, las de inicios de 2000, apuntan siempre hacia la misma dirección:

³ Sanz, A. (2005). La administración pública. En Caminal Badia, M. (editor). *Manual de Ciencia Política*. (pp. 444-459). Madrid, España: Tecnos.

fortalecimiento de los aparatos burocráticos e implementación de sistemas profesionales de carrera funcional. Uno de los autores destacados en este sentido es Manuel Villoria Mendieta, siendo una de las obras de referencia para este estudio “El Servicio Civil de Carrera en América Latina. Diagnóstico, causas y propuestas”, publicado en el año 2007. En esencia, el autor se enmarca en el postulado de lo endeble que resultan los servicios civiles de carrera, o la ausencia de los mismos en varios países de la región, y el porqué de se implementaron determinados modelos de burocracia en Latinoamérica. Resulta interesante la lectura de este autor porque en el libro antes citado se incluyen diagnósticos realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo, que constituyen la radiografía de cómo se encuentran las administraciones públicas en el continente. Sin embargo, y a pesar de lo relevante de las conclusiones y recomendaciones que realiza Villoria Mendieta, la edición se publicó antes de que entrase en vigencia la LOSEP en Ecuador en el año 2010, por lo que el panorama está incompleto y hace necesarias el tipo de investigación que aquí se presenta.

Otros investigadores profundizan más aún la tipología de modelos de administraciones públicas. Es lo que Echevarría (2006) denomina la convivencia de submodelos de burocracia, que ciertamente se emparentan con uno de los dos modelos más arriba señalados, pero que adquiere connotaciones características especiales dependiendo del país que se trate. En el caso de Ecuador, Echevarría lo sitúa en el submodelo de burocracia administrativa clásica, caracterizada por el hecho de que si bien existen normas formales que reglan a la función pública y el acceso a la misma, en la práctica existen múltiples instituciones y normas informales que minan la capacidad de consolidación del servicio civil, centrado en el acceso mediante concurso de méritos y oposición. El clientelismo, un bajo índice de méritos para el ingreso al servicio civil⁴ y la prevalencia de criterios políticos por encima de consideraciones técnicas, describen el servicio civil ecuatoriano (Maiz, 2002).

Igual de primordial que los estudios de Villoria para esta investigación, resulta imprescindible echar una mirada a los análisis realizados por Federico Castillo y Javier Quesada (2006)⁵. Entre los principales retos pendientes que tiene por delante el servicio civil en América Latina, se encuentra por un lado el contar con análisis completos sobre la

4 En este punto, resulta interesante revisar el cuadro comparativo que presenta Villoria Mendieta (2007) sobre el índice de mérito para el ingreso al servicio civil, en el que Ecuador obtiene un índice de 18 sobre 100.

5 El análisis de los autores resulta sumamente trascendente por cuanto se adentran al nivel local de los servicios civiles en la región, un ámbito muy poco analizado a nivel comparado.

situación de la función pública a nivel local y por otra parte, coincidiendo con el diagnóstico de Villoria Mendieta, desterrar prácticas clientelistas de base política muy arraigadas en el entorno del servicio civil municipal. Otros desafíos que enumeran los autores son la capacidad de gestión y fiscal de los municipios para gestionar adecuadamente los recursos humanos de sus corporaciones.

Otro de los autores que han investigado a profundidad los modelos de servicios civiles en Latinoamérica, así como la gestión de los recursos humanos, es Carles Ramió⁶. Uno de sus libros más recientes “La nueva gestión del empleo público” (2018), aborda de forma crítica los retos actuales a los que se enfrentan las administraciones públicas. Entre los temas que este autor enumera, se encuentran los sistemas de acceso y selección y acceso al servicio público, como mecanismo de erradicación del clientelismo político. Para ello, dentro de una lógica más propositiva que epistemológica, Ramió plantea una batería de ideas para un posible modelo profesional de servicio público⁷:

- Perfilar sistemas de accesos flexibles y adaptados a la realidad de cada institución pública. Lo que se traduce en una batería de pruebas tanto teóricas como prácticas que puedan ser manejadas fácilmente por cada administración.
- Afirmar las medidas de seguridad y privacidad en las pruebas de selección, aunque incrementando el nivel de transparencia, de forma que no deje resquicios a reclamos por manipulación de resultados y exámenes.
- Valorar habilidades y cualidades. En este punto, se propone evaluar los aspectos más actitudinales de cada persona en relación al puesto a cubrir, así como la personalidad de cada aspirante.
- En pequeñas administraciones (GAD's cantonales reducidos o juntas parroquiales rurales), en ocasiones se da una escasez de profesionales que conformen los distintos tribunales y en ocasiones, se dan prácticas clientelistas que no observan los principios de igualdad, mérito y capacidad. Para ello se propone que sean entes

6 Carles Ramió es catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona (España).

7 A efectos prácticos, aquí se recogen solo aquellas propuestas más interesantes que tienen mayor implicación con el caso aquí planteado.

superiores (p.ej. Ministerio del Trabajo), los que provean de este tipo de servicios a los gobiernos seccionales más pequeños.

- Un punto novedoso que podría considerarse dentro del sistema de acceso a la función pública ecuatoriana, es la atracción de talento humano a la función pública. Este llamamiento para el servicio civil iniciaría desde las universidades y centros de formación profesionales de modo que se fomenten cierto tipo de valores para que el acceso y el reconocimiento de méritos adecuados al perfil, cosa que si se aplica para el caso ecuatoriano.

Mientras que al momento de establecer los diversos tipos de acceso de personal a la función pública, a nivel comparado se establecen:

- Modelo clásico burocrático: el acceso se realiza a través de temarios comunes de ingreso, en los que suele primar la capacidad del aspirante de memorizar textos y preguntas sin valorar otros aspectos.
- Modelo empresarial: una empresa del sector privado se encarga de todo el proceso de selección, aplicando especialmente criterios flexibles y rápidos en las evaluaciones.
- Modelo de los entes de control: la selección se realiza aplicando un filtro inicial de formación, donde solo los mejores perfiles son contratados.
- Modelo por méritos: el acceso inicia con unas pruebas generales de ingreso. Transcurrido un periodo, se evalúa realmente al candidato con pruebas rigurosas para acceder a un puesto fijo, correspondiendo este tipo al modelo alemán.
- Modelo por cursos especializados: para el ingreso a la función pública, primero debe realizar un curso de cuarto nivel (normalmente maestría o diplomado), con carácter selectivo.
- Modelo de mercado: aplicable a puestos jerárquicos superiores, con un perfil demandado de alta cualificación.

Como puede apreciarse, la anterior clasificación aplica fundamentalmente al caso europeo, de ahí que vuelva a insistirse en la necesidad de generar estudios que analicen en

profundidad los modelos de acceso de la región, y particularmente, el ecuatoriano. Sin embargo, se trata de modelos más o menos ideales, por lo que en la práctica es difícil que un país aplique un solo modelo para el ingreso al servicio civil de carrera. Ecuador se situaría a medio camino entre un modelo burocrático clásico (aplicado en España), con algunas pinceladas del modelo meritario (caso de servidores que ingresaron mediante contratos ocasionales y generaron un nombramiento ocasional hasta que se realiza en llamado a concurso de méritos y oposición) y del de mercado para casos de cargos jerárquicos superiores de libre nombramiento y remoción.

Para cerrar los aportes de este autor, que son de utilidad para guiar el desarrollo de esta investigación, en su obra del año 2005 (*Instituciones y Nueva gestión Pública en América Latina*), se menciona la prevalencia de dos tradiciones de servicio civil que han influenciado y continúan influenciando en la región. Se hace referencia al modelo continental, de corte más rígido en su esquema de empleo público y la tradición anglosajona, más flexible y orientada hacia la especificidad profesional de cada puesto, como ya se mencionó más arriba. En suma, lo que resulta interesante son sus conclusiones en el sentido de que un modelo de ingreso al servicio público aplicado a la realidad latinoamericana debe contener elementos de flexibilidad, que permitan un encaje entre los profesionales selectos a las plazas que deben llenarse. Con todo, hace un llamado de atención en el sentido de que demasiada flexibilidad hace a los sistemas de ingreso permeables a las injerencias políticas y clientelares. Por tanto, la mejor opción sería optar por una combinación de elementos de ambos modelos: aplicar reglas formales en vistas de generar valores y una ética profesional en la función pública, para posteriormente aplicar medidas de flexibilidad en los puestos públicos que se adecúen a los perfiles requeridos.

El último de los aportes teóricos que cabe mencionar en este estudio⁸, son los realizados por Joan Prats i Català (2000). De esta forma, la finalidad última de las reformas

⁸ A pesar de la abundancia de autores y marcos teóricos que pueden seguir citándose, la limitación de extensión y el objetivo de este trabajo que es realizar un extracto de una investigación doctoral en curso, hacen que a efectos didácticos se citen los aportes teóricos más relevantes para continuar el curso de la misma. P.ej. no hay que dejar de revisar las contribuciones al estado de la cuestión en la región de Oscar Oszlack (2001), los aportes esenciales de Aguilar Villanueva (2006) entorno a la nueva gestión pública aplicada a variables como la gestión estratégica y de la calidad en el sector público y los estudios de Juan José Rastrollo de la Universidad de Salamanca, enfocados hacia la eficacia de la administración pública (2017), la evaluación del desempeño de los funcionarios (2018) y los estudios de caso centrados en América Latina, principalmente Colombia y Costa Rica (2016).

de la administración pública en América Latina apunta hacia la superación de las prácticas clientelistas (tan arraigadas en algunos sistemas) y el apuntalamiento de las instituciones públicas y democráticas. Por lo que la discusión, y gran parte de las contribuciones teóricas anteriores, señalan a la utilidad del modelo de servicio público dentro del contexto político y social de país en el que se inserta. O lo que es lo mismo, Prats argumenta que tomando como estudio de caso el sistema meritocrático y clientelar de Estados Unidos en sus inicios, el mismo obedecía a una determinada coyuntura sociopolítica que trataba de garantizar la funcionalidad del sistema de servicio civil en beneficio de la seguridad jurídica. Empleado el mismo argumento, el nacimiento de los sistemas de servicio civil basados en los méritos debe ser contextualizado en determinados momentos históricos y sociales, donde imperaban una serie de valores que dieron paso a estos modelos. De lo que se obtiene una crítica a las visiones dualistas que contraponen los vicios del desfasado sistema norteamericano del *spoils system* a las virtudes del modelo europeo de meritocracia. Estas reflexiones son el hilo conductor de Ramió a la hora de aprehender la realidad latinoamericana, a la que hay que aproximarse desde una perspectiva más transversal de análisis, para evitar visiones reduccionistas a la hora de plantear reformas a las administraciones públicas.

Evidencias:

Entrando ya en el apartado de hallazgos encontrados, en la introducción ya quedaron señalados dos de los principales inconvenientes que aquejan al proceso de ingreso a la administración pública ecuatoriana mediante concurso de méritos y oposición⁹. A quien no esté familiarizado con la normativa de acceso al sector público, lo primero que le llamará la atención es la enorme dispersión de instrumentos jurídico-administrativos que regulan este subsistema de selección de personal¹⁰. Consecuentemente, la Ley Orgánica de Servicio Público, (LOSEP) de 2010 y su Reglamento de aplicación han ido desgranándose en un sin número de acuerdos, resoluciones ministeriales y otros. Esta dispersión tiende a generar

9 Se ha considerado el estudio de esta figura de acceso a la función pública del Ecuador por ser el canal formalmente establecido para el ingreso a un puesto público, según las disposiciones del Art. 65 de la Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP.

10 Sin embargo, esta dispersión no es privativa del ámbito aquí estudiado, sino que es un mal que aqueja a la legislación administrativa ecuatoriana.

inseguridad jurídica¹¹, por lo que la receta para contrarrestar ésta se encuentra en aglutinar los distintos procedimientos administrativos en un solo cuerpo, que en Ecuador toman la forma de Códigos Orgánicos. A lo anterior hay que añadir que no existe una única normativa aplicable en cuanto al subsistema que regula el talento humano de las administraciones públicas: hay que considerar el Código Orgánico de la Función Judicial, Ley Orgánica de Empresas Públicas y en Código del Trabajo, entre otras. En resumen, los servidores públicos del Ecuador deben acogerse a distintas normativas de ingreso dependiendo del tipo de función del Estado o si se trata de empresas públicas, fomentando la inseguridad legal antes mencionada. Lo anterior queda claro en los mismos considerandos de la LOSEP:

Que, es necesario corregir el desorden remunerativo y los desfases en materia de recursos humanos provocados por las excepciones de la Ley vigente y la falta de claridad y efectividad en la aplicación de la norma jurídica; por lo que se requiere su planificación, organización y regulación por parte de la entidad rectora de los recursos humanos y remuneraciones del sector público;

Que, la organización de las instituciones del Estado, debe estar regulada por normas de aplicación general para que, en virtud de su cumplimiento, respondan a las exigencias de la sociedad, brindando un servicio público eficaz, eficiente y de calidad. (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010, Considerandos)¹²

Llegado a este punto resulta conveniente hacer un pequeño paréntesis para hablar de la Ley Orgánica de Servicio Público, con la finalidad de caracterizarla y aprehender el tipo de modelo de administración pública actual en Ecuador a partir de la vigencia de esta norma legal. Y una vez más, como se puso de manifiesto en el marco teórico, no existe un modelo “puro” que refleje la esencia de los tipos profesional o continental. Más bien, la función pública ecuatoriana muestra una dicotomía que tiende a la hibridación en cuanto a modelos administrativos. Si bien se consagra el concurso de méritos y oposición como única vía de ingreso al sector público, existen otras vías como los contratos profesionales o la prestación de servicios profesionales (mediante facturación por servicios), que tienden hacia el sistema anglosajón en el sentido de cubrir cada plaza con un perfil específico, dotándolo de mayor flexibilidad¹³. Este tipo de vínculos con la administración pública son de carácter temporal y

11 Canda, F. (febrero, 2012). Medidas cautelares en los sumarios administrativos. *Revista de Derecho Público*. No. 2, 315-342. Buenos Aires, Argentina: Rubinzal – Culzoni.

12 Ley Orgánica de Servicio Público [LOSEP]. Considerandos. 11 agosto 2010. (Ecuador).

13 Según el Art. 58 de la LOSEP: *Este tipo de contratos, por su naturaleza, de ninguna manera representará estabilidad laboral en el mismo, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento permanente, pudiendo darse por terminado en cualquier momento, lo cual podrá constar del texto de los respectivos contratos.*

para unas actividades y/o funciones específicas, pero en la práctica, los entes públicos han abusado de este tipo de contratos que en sí presentan precarización e inestabilidad del empleo, y más que la excepción, han sido la regla¹⁴. Para poner freno a esta situación, se emitió la Circular Nro. MDT-DSG-2018-0018-CIRCULAR, de 25 de junio del 2018, disponiendo lo siguiente:

Por las disposiciones legales expuestas, y con el fin de garantizar el cumplimiento de las medidas de austeridad y optimización del Estado emitidas por parte del Presidente Constitucional de la República del Ecuador, se prohíben nuevas contrataciones de personal bajo la modalidad de servicios ocasionales prescritos en el artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), hasta el cierre del ejercicio fiscal del año 2018 y todo el ejercicio fiscal 2019, salvo excepción debidamente justificada y aprobada por el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, a partir del 01 de julio de 2018.

Ninguna entidad pública podrá superar el plazo de doce meses máximo de los contratos de servicios ocasionales, es decir, permitir la suscripción de contratos ocasionales prorrogados, con la misma persona u otra, bajo esta modalidad, para suplir la misma necesidad, en la respectiva institución pública.

Se exceptúa de la aplicación de las directrices emitidas en este Oficio, los contratos de servicios ocasionales correspondientes a proyectos de inversión. (Circular Nro. MDT-DSG-2018-0018-CIRCULAR, 2018)¹⁵

Como se expondrá más adelante, uno de los factores que han incidido en este tipo de contratos, es la autonomía de la que goza cada ente público en materia de Recursos Humanos. Luego se tiene a los servidores públicos de carrera que han accedido mediante concurso de méritos y oposición, acreedores de un nombramiento permanente, lo que acerca al modelo continental europeo de burocracia reglada con carácter permanente.

Luces y sombras de un sistema de función pública con reglas que varían en función de la coyuntura y que pueden seguir variando a futuro en relación a la firma del Acuerdo de Servicio Ampliado con el FMI para tratar de equilibrar la balanza fiscal y generar un balón de oxígeno al gobierno central. Con un mercado laboral que cada vez expulsa más servidores públicos fruto de los recortes y las exigencias de los organismos multilaterales, postular a un cargo público cada vez resulta más confuso con unas reglas de juego en continuo cambio¹⁶.

14 Al respecto, ver <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/06/27/nota/6831143/no-habra-mas-contratos-ocasionales-hasta-2019>

15 Circular Nro. MDT-DSG-2018-0018-CIRCULAR. 25 de junio del 2018 (Ecuador).

16 Tomado de MOLINA ROMO, D. (2019). *El dilema de Ecuador*. Estudios de Política Exterior. Latinoamérica Análisis, 07/10/2019. Recuperado de <https://www.politicaexterna.com/latinoamerica-analisis/el-dilema-de-ecuador/>

Otra de las evidencias que sobresalen al momento de revisar el sistema normativo de ingreso al sector público del Ecuador, es la autonomía que gozan las Unidades de Administración del Talento Humano (UATH) de cada organismo público. Según los artículos 56 y 57 de la LOSEP, cada una de estas unidades planifican sus necesidades en materia de talento humano, debiendo remitirla al Ministerio del Trabajo. No obstante, para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, las universidades y escuelas politécnicas públicas y las entidades sometidas al ámbito de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, no está sometidas a la rectoría del Ministerio de Finanzas a la hora de crear puestos. Otra atribución que tienen estas UATH, sobre el concurso de méritos y oposición, es que la Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal les otorga la responsabilidad del concurso de méritos y oposición conjuntamente con el Tribunal de Méritos y Oposición y el Tribunal de Apelaciones. En sí, no habría inconveniente en ello, pero el hecho es que de todo el concurso de méritos y oposición está a cargo en su integridad del personal que trabaja en la institución que convoca el concurso, y en muchos casos los postulantes son personal de esa misma institución (algunos que incluso ya han venido prestando sus servicios durante un largo período de tiempo), lo que puede restar objetividad en etapas¹⁷ que permiten cierta discrecionalidad, como es el caso de la entrevista que es una fase determinante en el proceso de selección¹⁸. La entrevista es una fase que no admite apelaciones, es realizada por dos servidores de la institución y su estructura vuelve a correr a cargo de la UATH:

Cada UATH institucional, sobre la base de las directrices emitidas en esta norma para la entrevista, elaborará los instrumentos requeridos para la misma y definirá la metodología a aplicarse en este caso, siempre que use el formato de acta de entrevista previsto en la

17 Las fases o componentes del concurso de méritos y oposición en Ecuador son:

- a) Convocatoria;
- b) Mérito;
- c) Oposición, que a su vez se compone de:
 - c.1) Pruebas de conocimientos técnicos;
 - c.2) Pruebas psicométricas; y,
 - c.3) Entrevista; y,
- d) Declaratoria de ganador del concurso.

18 La norma del Subsistema de Selección de Personal del Sector Público en su artículo 27 establece que en la fase de entrevista se “[...] evalúa las competencias conductuales y las competencias técnicas descritas en las bases de concurso de manera oral [...] La entrevista será desarrollada por dos técnicos entrevistadores: una o un delegado de la UATH institucional, que evaluará las competencias conductuales, y una o un delegado del representante de la unidad administrativa a la que pertenece el puesto, que evaluará las competencias técnicas, mediante casos prácticos [...]”

plataforma tecnológica del Ministerio del Trabajo. (Norma del Subsistema de Selección de Personal del Sector Público, Artículo 29)

Otra de las fases del proceso del concurso de méritos y oposición que puede incluir cierta subjetividad, es la elaboración del banco de preguntas que corre a cargo del administrador del concurso que será un servidor de la institución convocante designado por la UATH:

b) Solicitar el banco de preguntas para el puesto que será elaborado de conformidad con las disposiciones contenidas en el numeral 4 del artículo 13 de la presente norma y, en base al mismo, la o el administrador de los concursos internos deberá elaborar la prueba de conocimientos técnicos que será aplicada al servidor durante el concurso interno. Si existen varios servidores que tienen derecho a un concurso interno en una misma unidad administrativa, podrá usarse el mismo banco de preguntas para todas las pruebas. (Norma del Subsistema de Selección de Personal del Sector Público, Disposición Adicional Décima, 1), b)

Asimismo, otro de los defectos detectados en el proceso del concurso tiene que ver con el contraste de la información de la hoja de vida del concursante al puesto. Si bien los respaldos del sustento de los méritos de la hoja de vida deberían calificarse en las primeras etapas, esto se lo realiza al finalizar la fase de entrevista, al finalizar todo el proceso, a los cinco mejores puntuados. Hasta aquí no hay inconveniente con el orden de las fases internas, de no ser que pueden darse casos, y se han dado, que al momento de presentar la información de respaldo de los méritos, no coincide o no la hay con lo ingresado en la plataforma tecnológica del Ministerio del Trabajo. Estas circunstancias se originan en el hecho de que la plataforma empleada, la página web “SocioEmpleo”, permite ingresar méritos y hechos en la hoja de vida sin necesidad que la misma esté respaldada. De este modo, se puede llegar al final del concurso y tenerlo que declarar desierto porque ninguno de los candidatos mejor puntuados presente debidamente los sustentos del caso, originando un retraso considerable a la institución a la hora de cubrir el puesto, además de costos en tiempo y recursos.

En suma, la revisión del marco legal que rige a la convocatoria de concursos de méritos y oposición en Ecuador arroja un resultado difuso. De una parte, la normativa ha tratado de reglar un procedimiento de ingreso único a la función pública, dotándola de un marco preciso y delimitado. No obstante, la independencia que tienen las UATH al momento de manejar todo el proceso que implica el concurso de méritos y oposición genera

distorsiones y deja resquicios permeables a subjetividades que rompan el esquema de igualdad, mérito y capacidad¹⁹.

Cambios a la Norma Técnica de Subsistema de Selección de personal²⁰

En línea con lo ya expuesto en apartados anteriores, una reforma (aunque en este caso no es tal, sino una nueva norma para el acceso mediante concurso de méritos y oposición) vino a generar una vuelta de tuerca a la sobreabundancia de elementos legales en lo que atañe a los concursos de méritos y oposición, si bien mejorando algunas de las lagunas e inconvenientes que en todo el procedimiento de los concursos. No obstante, se mantiene lo argumentado en relación a que sigue existiendo una excesiva variación en las normas para el ingreso al sector público ecuatoriano, incidiendo de forma negativa en la consolidación de un verdadero sistema de función pública y generando confusión tanto a nivel jurídico como administrativo.

Los principales componentes del concurso de méritos y oposición se han mantenido prácticamente iguales, variando el orden de algunos de ellos como la prueba psicométrica que ahora es la primera de la fase de oposición.

El administrador del concurso deberá ser ahora un servidor público perteneciente al Ministerio del Trabajo del Ecuador para aquellas instituciones vinculadas a la función ejecutiva, excluyendo varios organismos como Universidades y Fuerzas Armadas. Asimismo, la composición de los Tribunales –Méritos y apelaciones- sufren modificaciones. Siguen constando de tres miembros, pero dos de ellos serán asimismo servidores públicos del Ministerio del Trabajo. Otra modificación sustancial, nada baladí, es el hecho de que la primera prueba de la fase de oposición sea la psicométrica²¹ y se precise alcanzar un puntaje mínimo de 80 puntos para pasar a la siguiente etapa en orden de realizar las pruebas técnicas. En la anterior norma de febrero del 2017, la distribución de los puntajes era la siguiente:

Puntaje máximo Porcentaje en la conformación

- Pruebas de conocimientos técnicos: 100 puntos 75%

19 Fernández Delpuech, L. (2013) *Situación y reforzamiento de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público* (Tesis doctoral). Universidad de Granada.

20 Según Acuerdo Ministerial No. MDT-2019-022, de 29 de enero de 2019

21 Estas pruebas evalúan los requisitos psicométricos que el postulante debe disponer para el ejercicio de un puesto público

- Pruebas psicométricas: 100 puntos 25%

Las y los postulantes que en las pruebas de conocimientos técnicos y psicométricas obtengan una calificación igual o superior a setenta sobre cien puntos (70/100) y se encuentren dentro de los cinco (5) mejores puntuados para cada puesto vacante, pasarán a la fase de entrevistas²².

Ahora la distribución queda como sigue a continuación:

Tabla 1.
Distribución puntajes fases concurso méritos y oposición

Componentes:	Puntajes
Pruebas psicométricas	40
Pruebas conocimientos técnicos	50
Entrevista	10

Fuente: Elaboración Propia.

En resumidas cuentas esta nueva norma del subsistema de selección refuerza los mecanismos de transparencia y control de los concursos de méritos y oposición al introducir a servidores dependientes del Ministerio del Trabajo y designar a un administrador del concurso del mismo organismo que sea el responsable de llevar a cabo todas las fases del proceso. O lo que es lo mismo, se resta la omnipresencia que tenían las UATH durante todo el concurso.

Las sombras de esta nueva norma, por citar una de las más sobresalientes, es el cambio de orden entre las distintas pruebas que debe rendir el postulante. De este modo, en vez de comenzar con pruebas de conocimientos generales (más acorde a modelos cerrados basados en cuerpos)²³ se inicia por la psicométrica. Esta prueba puede encerrar ciertos matices subjetivos puesto que se evalúan características conductuales para el puesto, lo que en

22 Art. 25 Acuerdo Ministerial 222

23 *Vid.* Ramió Matas, Carles y Salvador, Miquel (2005). Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas. Doc. Aportes Administración Pública y Gestión Estatal [online]. n.6, 63-90. [citado 2018-11-29]

principio no es negativo. Pero los criterios de evaluación de estas características y su adecuación al perfil del puesto, el del candidato... sí pueden serlo. Por último, se mantiene la presentación del respaldo de la hoja de vida al finalizar todas las pruebas, lo que puede desembocar en las situaciones descritas en párrafos anteriores.

Metodología:

Uno de los puntos de partida para esta investigación se encuentra en el análisis del derecho positivo, considerando en primer lugar la norma suprema del Ecuador (2008), la ya citada Ley Orgánica de Servicio Público -LOSEP- del 2010 con sus reformas y su reglamento, los instrumentos de aplicación a los concursos de méritos y oposición (acuerdos ministeriales, normas técnicas, resoluciones) así como la casuística y jurisprudencia generada en torno a los procesos de acceso a la función pública, mediante concursos de méritos. Igualmente, se analiza la doctrina generada en derecho administrativo tomando en consideración ensayos, monografías, investigaciones, obras de carácter general, sin dejar de lado aportes diversos como estudios regionales, y de instituciones de prestigio en la región como el CLAD o el BID, cuyos informes periódicos constituyen valiosos aportes al estado del acceso al servicio público en Latinoamérica.

Otra de las metodologías planteadas para la realización de esta investigación, sería el empleo de técnicas de investigación cualitativas para la obtención y el contraste de información, tales como entrevistas semiestructuradas a informantes clave y, en algunos casos puntuales, observación participante. Dado que los procesos de concurso de méritos y oposición son aplicados por profesionales y/o servidores públicos expertos en este tipo de convocatorias, la mecánica de los mismos se encuentra en posesión de un puñado de funcionarios y especialistas en este subsistema de talento humano. Por tanto, se hace necesario obtener información de los mismos, de modo que ayude a apuntalar el análisis de la información documental señalada en el párrafo anterior. De igual forma, es pertinente conocer e incorporar a la investigación el punto de vista que tienen servidores del Ministerio de Trabajo y del Instituto de la Meritocracia, organismo este último encargado de velar por la observancia del debido proceso en el acceso al servicio público. En cuanto a la observación participante, es una técnica que permitirá obtener datos dentro del proceso mismo del concurso de méritos y oposición al ser servidor público.

Concretamente, fueron consideradas las siguientes fases de análisis:

- En un primer momento, se evaluó el contexto del servicio civil en el Ecuador con el marco legal tanto en perspectiva histórica (a modo de repaso para situar el modelo de administración en el país), como con la legislación vigente. Dentro de este contexto se dedica un apartado a analizar los vínculos entre el clientelismo político y administración pública, desde la perspectiva de la ciencia política.
- En segundo lugar, estarían enmarcadas las distintas modalidades de acceso al servicio público en Ecuador, así como los diversos nombramientos existentes.
- A continuación, se desglosaron las principales características de las que consta el concurso de méritos y oposición, principios rectores, los órganos responsables de administrarlos y aplicación del gobierno electrónico al concurso. Este tercer capítulo abarca generales del proceso de concurso de méritos, llegando hasta el momento de la elaboración de las bases del mismo.
- Le siguen los componentes como tal de los que consta el concurso de méritos y oposición: convocatoria, calificación de méritos, la fase de oposición con sus correspondientes subfases y la declaratoria de ganador del concurso.

Todo lo anterior, permitió sistematizar las problemáticas, carencias y defectos que implica el proceso de acceso a la administración mediante concurso de méritos, para finalmente realizar una propuesta de mejora en el sentido de introducir cambios a la legislación vigente.

Para concluir, el tipo de estudio que se plantea tiene una marcada orientación propositiva, en el sentido de que una vez que se haya realizado toda la investigación contrastando el análisis de la normativa jurídica con los datos obtenidos de las entrevistas y técnicas cualitativas, se abre un apartado de propuestas basada en la mejora de la normativa y procesos actuales para el acceso a la función pública. Lo anterior podría parecer pretencioso, pero dada la coyuntura actual en la que el gobierno ecuatoriano ha implementado medidas que aceleren la celebración de concursos dentro de todos los organismos públicos, es pertinente y necesario. Tomando también en consideración el vacío de los aportes de la academia al respecto.

Propuestas de mejora:

El carácter de este estudio, impulsa a no solo realizar una crítica al sistema vigente de selección de personal dentro del servicio público ecuatoriano, sino a plantear propuestas que bien puedan ser desarrolladas para estudios y/o investigaciones posteriores o bien para informes que coadyuven al mejoramiento de la función pública.

Descendiendo al nivel de planteamientos, se pueden enumerar las siguientes proposiciones generales²⁴, desarrolladas en las siguientes líneas. En primer lugar, resulta imprescindible plantear un debate sobre el modelo de administración pública que se quiere en el Ecuador a mediano y largo plazo. Desde un modelo de cuerpos cerrado al estilo de España, al modelo profesional anglosajón, la variedad, adoptada siempre a la realidad del país, es múltiple, pero debe estar bien definida. Rodríguez Peñaherrera (1987:50-51) destacaba en su estudio sobre la evolución de la administración pública ecuatoriana:

“La Administración Pública nacional proviene de un modelo acrítico extraído de un caduco modelo burocrático, producto de experiencias de organizaciones de fines de siglo e indiscriminadamente aplicado en contextos organizacionales que, como el nuestro, se encuentran caracterizados por comportamientos abismalmente distintos a los que protagonizaron esas experiencias.”

A pesar de ello, la publicación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA) en el 2003, supuso en Ecuador un enorme paso en aras de establecer un sistema de servicio civil más organizado y articulado (Costa Sosa, 2010), al tender a uniformizar las escalas salariales de los funcionarios públicos y evitar la dispersión en la gestión de los recursos humanos del sector público ecuatoriano.

En segundo lugar, numerosos estudios²⁵ han puesto de manifiesto la relación entre desarrollo económico de un país y grado de madurez y desarrollo de su administración pública. Esta aseveración entraña la relación entre administraciones y políticas públicas. La función pública es la encargada de ejecutar las políticas del poder Ejecutivo. Por tanto, no es descabellado establecer que cuanto más eficaz y eficiente sea una administración, mejores resultados tendrá a la hora de llevar a cabo las políticas públicas.

24 No se trata de generar una batería exhaustiva de propuestas, sino unas líneas que sirvan como reflexiones de las que ir desgranando acciones concretas.

25 Entre ellos, destaca por su impacto el ya señalado de Villoria Mendieta (2006).

Unido al punto anterior, se plantea como tarea ineludible unificar toda la normativa legal relativa a la administración pública. La actual dispersión administrativa y legal solo incrementa la confusión jurídica y hace poco transparente el actuar de la función pública. Un somero repaso a la normativa complementaria de las principales leyes que regulan la administración y servicio público ecuatoriano, basta para comprender este fenómeno. Por ende, se ha ineludible la unificación de criterios a la hora de aplicar la normativa a los distintos poderes y niveles administrativos del país, para limitar de algún modo la fragmentación sobre los procesos de ingreso al sector público (universidades, fuerzas armadas, área de salud, etc.). Es decir, evitar una norma con múltiples excepciones en su aplicación (régimenes jurídicos distintos).

La cuarta propuesta viene referida a que un único ente ejerza como rector en materia de procedimientos de acceso al empleo público que se realicen. Esto va unido a los procesos de desconcentración de competencias del Ministerio del Trabajo hacia las distintas provincias del país.

La norma técnica relativa a los concursos de méritos y oposición debe ser revisada por completo en función de los resultados obtenidos, reclamos más comunes realizados, experiencias a nivel comparado y, enlazando con la primera propuesta, el modelo de función pública a desarrollar en el Ecuador y su codificación a fin de propender a la seguridad jurídica de los procesos y postulantes. Si bien es cierto que en el caso de los gobiernos locales, son autónomos y descentralizados, ello no resta que pudieran seguirse normas comunes de ingreso cuyo control recaiga en el Ministerio del Trabajo, con el objetivo de evitar discrecionalidades, disminuir el riesgo de elaborar procesos a la medida de los postulantes y permeabilidades del ámbito político (Ferreira Fernández, 1998).

Debe ser considerada la posibilidad de crear una Escuela de la Función Pública Ecuatoriana, al estilo de países como Chile²⁶. Para ello, debe partirse de un diagnóstico de necesidades de los servidores públicos del país y proponer planes de formación específicos en materia de gestión y administración pública.

26 En la actualidad, la Escuela Nacional de Administración Pública de Chile desarrolla sus actividades de perfeccionamiento y formación a funcionarios y autoridades de la Administración del Estado cubriendo todas las 15 regiones que conforman el país.

Relativo a la ejecución de las pruebas técnicas (conocimientos) de los concursos de méritos y oposición, conviene que se valúen aptitudes como las capacidades de aprendizaje y análisis e introducir conocimientos sobre nuevas tecnologías de la información aplicadas al servicio público. Con respecto a las pruebas psicométricas y la entrevista, debido a que por su carácter valorativo y subjetivo, más riesgos de preferencias pueden darse, el tribunal que valore estas pruebas debe ser absolutamente independiente del ente que convoca el concurso. Y adicionalmente, proponer que no sean eliminatorias para que todo el peso del concurso recaiga en la prueba de conocimientos, más objetiva y general.

Para garantizar de forma efectiva los derechos durante todo el proceso de concurso de mérito y oposición, sería pertinente incluir a nivel normativo la Teoría de los actos separables, puesto que antes que exista un vínculo laboral ya hay actuaciones previas de órganos administrativos, con el objetivo de que puedan ser impugnados de los diferentes actos unilaterales de la administración convocante.

13) Conclusiones

Una de las conclusiones que se evidencian a lo largo de este estudio, es que si bien se han realizado serios esfuerzos en cuanto a la transparencia de los concursos de méritos y oposición, existen aún ciertas etapas que permiten discrecionalidad, y estas etapas no son impugnables pese a que las mismas otorgan un puntaje decisivo en el resultado final y la declaratoria de ganador de concurso. Esto contraría lo determinado por el Art. 173 de la Constitución de la República.

De igual modo, los principios de igualdad, mérito y capacidad se canalizan y aseguran mediante cada proceso selectivo de mérito y oposición. Por tanto, resulta fundamental la correcta y adecuada ordenación del subsistema de selección.

En cuanto al proceso de concurso de méritos y oposición ecuatoriano, a nivel comparado contiene elementos que salvan la rigidez de un sistema de acceso más rígido como el español, al introducir pruebas psicométricas, entrevistas, revisión de la hoja de vida, etc. Sin embargo, las pruebas de conocimientos son indispensables y deberían contener bloques generales tales como derecho constitucional, derecho administrativo, entre otros. Lo anterior

puede inducir a un proceso con un marcado perfil memorístico, pero introduce menos elementos subjetivos y dota al postulante de conocimientos administrativos generales que deberá conocer y manejar durante su carrera pública.

Hay que evaluar a fondo el hecho de que pudieran estar vulnerándose los principios de mérito y capacidad con la finalidad de beneficiar a servidores que ya laboran en la institución o a grupos determinados, mediante técnicas ficticias tales como disminuir el rigor de las pruebas técnicas, mantener un gran margen de subjetividad en las pruebas psicométricas y las entrevistas y la incorrecta valoración (o sobrevaloración) de ciertos méritos. Ya que en estos espacios es donde el acceso al empleo público se hace permeable a las presiones de carácter político-clientelar.

Si bien parte de lo anterior se debe a una normativa dispersa, poco generalista y con lagunas, también hay una parte que corresponde a políticos y servidores públicos al momento de su aplicación. Por ello es interesante revisar las propuestas del apartado anterior, que en suma deben conducir hacia un servicio público institucionalizado y afianzado en el Ecuador.

Igualmente, el debate sobre el tipo de modelo de función pública que se quiere en el Ecuador, con sus respectivas normas de ingreso, no puede estar encadenado a determinadas coyunturas políticas, económicas o sociales. La realidad por la que atraviesa ahora mismo el país, está provocando que varíen las normas de acceso y se tenga una administración pública indefinida. Se constatan avances desde la aprobación de la LOSEP tales como la definición de escalas salariales y un subsistema de ingreso al empleo público mediante méritos y oposición. Pero persisten las sombras respecto a la fragmentación jurídica, el profuso empleo de instrumentos normativos secundarios y la opacidad que puede darse en ciertas fases de los concursos de méritos y oposición.

Tal y como expresa Longo (2008), a la hora de delinear un sistema de servicio público, convergen dos partes fundamentales: la primera es la que trata los sistemas de garantías para el acceso al servicio público meritocrático (de fondo) y un elemento de forma que atañe a la flexibilidad en las formas de gestión de los recursos humanos. La discusión académica y técnica se centra en cuál de los dos elementos debe implementarse primero para conseguir una administración pública consolidada (Bonardo, 2004), si el sistema de méritos o un modelo de corte flexible. Son puntos de partida a considerar de cara un replanteamiento del modelo de función pública en nuestro país.

Urgen análisis más profundos, propuestas concretas y por encima de todo, qué modelo de administración y servicio público se quiere para el Ecuador durante los próximos años²⁷.

27 Resulta curioso constatar en estudios realizados hace ya más de 30 años, que las problemáticas de fondo aquí mencionadas ya existían antaño. Al respecto, ver Rodríguez Peñaherrera, Carlos. (1987). *Administración pública ecuatoriana. breve recuento histórico y algunas ideas para planificar su cambio*. Quito, Ecuador: ILDIS

14) Bibliografía

Aguilar, Luis F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México DF, México: Fondo de Cultura Económica.

Bonardo, Dora. *La Reforma Administrativa en Río Negro: la función pública y su profesionalización. 1995-2000*, trabajo de tesis, Maestría en Administración Pública IIFAP-CURZA,

Viedma, Río Negro, sin editar, [1997], 2004Castillo Blanco, Federico A. y Quesada Lumbreras, Javier E. (septiembre-diciembre, 2006). La profesionalización de la función pública local en América Latina: evolución, modelos y propuestas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (302). pp. 161-184.

Cortázar Velarde, Juan C., Lafuente, Mariano, SANGINÉS, Mario (eds.) (2014). *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington DC, EEUU: Banco Interamericano de Desarrollo.

Costa Sosa, P. (2010). *El servicio civil en Ecuador: innovación y reforma de la burocracia en el período 2003-2008*. Quito, Ecuador: FLACSO.

Echevarría, K. (ed.) (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, DC, EEUU: Banco Interamericano de Desarrollo.

- (Febrero, 2006) Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Revista Reforma y Democracia*. (34). Pp. 125-146.

Fernández Delpuech, L. (2013) *Situación y reforzamiento de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público* (Tesis doctoral). Granada, España. Universidad de Granada.

Ferreira Fernández, A. (1998). Composición de los órganos de selección de los funcionarios locales: principios generales y normativa aplicable. *Revista galega de administración pública*. (19). pp. 95-141.

Ferraro, Agustín. (2009). *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

González Mercado, José Cándido. *La Administración Pública como Ciencia: una aproximación a su objeto de estudio*. Espacios Públicos [en línea]. 2005, 8 (15), 162-175[fecha de Consulta 8 de abril de 2021]. ISSN: 1665-8140. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67681511>

Herrmann, Patricia. (2003). *Diagnóstico Institucional de sistemas de servicio civil. Caso Ecuador*. Washington DC, EEUU: Banco Interamericano de Desarrollo.

King, Gary W., Keohane, Robert y Verba, Sidney. (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid, España: Alianza Editorial.

Longo, Francisco (2004). *Mérito y flexibilidad*. Barcelona, España: Paidós.

- (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Banco Interamericano de Desarrollo-Diálogo Regional de Políticas. Barcelona, España: Mimeo.

Longo, Francisco y Ramió, Carles (eds.) (2008). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona, España: Fundación CIDOB.

Maiz, Ramón. (2002). *El clientelismo político como estructura de incentivos para la corrupción*. Working Paper. Madrid, España: Universidad Autónoma de Madrid.

Oszlack, O. (2001). *El Servicio Civil en América latina y el Caribe: Situación Actual y Retos de Futuro*. Ponencia presentada en el VI Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Parejo Alfonso, L. (1989). La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública. *Revista de Documentación Administrativa, Estudios* (218-219). Pp. 15-65.

- (1995). *Eficacia y Administración: tres estudios*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Prats i Català, J. (2000). *Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional*. Barcelona, España: Biblioteca IDEAS, Instituto Internacional de Gobernabilidad y Universidad Oberta de Catalunya.

Ramió Matas, Carles y Salvador, Miquel (2005). *Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas*. Doc. Aportes Administración Pública y Gestión Estatal. (6). pp. 63-90.

- (2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona, España: Fundación CIDOB.

- (2018). *La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la administración*. Barcelona, España: Tibidabo Ediciones.

Ramió Matas, Carles (2015). *Administración pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*. Madrid, España: Tecnos.

- (2016). *La renovación de la función pública*. Madrid, España: Catarata.

Rastrullo Suárez, J. (diciembre, 2016) La función pública en Costa Rica: una referencia iberoamericana con necesidades de cambio. *Revista de Administración Pública*. (201). pp.413-437. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/54446/33078>. Fecha de acceso: 08 ene. 2019

- (2017). La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño”. *Revista General de Derecho Administrativo*. (45).

- (2018). *Evaluación del desempeño en la administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.

Rodríguez Peñaherrera, C. (1987). *Administración pública ecuatoriana. Breve recuento histórico y algunas ideas para planificar su cambio*. Quito, Ecuador: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS

Villoria, M. y Del Pino, E. (2000). *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas* (2ª. edición). Madrid, España: Tecnos.

Villoria Mendieta, Manuel. (2007). *El servicio civil de carrera en Latinoamérica: Diagnóstico, causas y propuestas*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Weber, M. (1979). *Economía y Sociedad*. Vol. I. México DF, México: Fondo de Cultura Económica.

White, Jay. (2013). *Tomar en serio el lenguaje. Los fundamentos narrativos de la investigación en Administración Pública*. México DF, México: Fondo de Cultura Económica.