

“Visión sistémico-estructural de la sobrepolitización de la gestión de los recursos humanos del Estado en Ecuador durante 2000-2021”

Systemic-structural view of the overpoliticization of the management of the State's human resources in Ecuador during 2000-2021

Sandra del Carmen Ramos Quistial

sndramos272@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6264-4977>

Universidad Nacional de Litoral de Santa Fe – Argentina

DOI: <https://doi.org/10.56124/aula24.v5i8.002>

Consuelo del Pilar Ruiz Pomasqui

cruiz@itsi.edu.ec

<https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0002-7389-3896>

Instituto Superior Tecnológico Ibarra - Ecuador

RESUMEN

El presente trabajo tiene como propósito analizar políticamente la gestión de los recursos humanos del Estado (GRHE) desde una visión sistémico-estructural, para ayudar a comprender los problemas que afectan la calidad de la gestión pública en América Latina. Para ello, se examina específicamente la sobre politización de la GRHE en Ecuador durante 2000-2021, con el objetivo de identificar los principales problemas que sigue generando sobre la gestión del servicio público de este país. Dicho análisis se apoya en el método histórico comparado y un diseño de investigación documental. Se parte de la idea de que la sobrepolitización constituye un patrón político-administrativo que afecta negativamente los procesos de trabajo implicados en las políticas públicas, cuya consecuencia es que disminuye la efectividad de la gestión pública, independientemente de los cambios de gobierno

Palabras Claves: Sobrepolitización, gestión de recursos humanos, Estado, Ecuador.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze politically the management of human resources of the State (HRM) from a systemic-structural perspective, to help understand the problems that affect the quality of public management in Latin America. To this end, the over-politicization of GRHE in Ecuador during 2000-2021 is specifically examined, with the aim of identifying the main problems that it continues to generate regarding the management of the public service in this country. This analysis is supported by the comparative historical method and a documentary research design. It starts from the idea that over-politicization constitutes a political-administrative pattern that negatively affects the work processes involved in public policies, the consequence of which is that the effectiveness of public management decreases, regardless of changes in government.

Keywords: Over-politicization, human resource management, State, Ecuador.

1.Introducción.-

En América Latina dentro de la discusión sobre el rol del Estado y la política pública como instrumentos para el desarrollo durante el siglo XXI, la calidad de la gestión pública adquiere cada vez más importancia (UN, CEPAL, & ILPES, 2014 y 2018; OECD, 2020). Dicha calidad depende de la interacción político-administrativa entre factores del entorno y el contexto interno de la administración pública; pero sobre todo depende de mejorar los diversos ámbitos de operatividad del sector público, entre ellos la gestión de los recursos humanos del Estado (GRHE) (NU, CEPAL, & ILPES, 2014, pp. 9, 41-42). Sin embargo, actualmente cualquier gestión de recursos humanos debe manejar problemas viejos y nuevos, derivados del entorno y del contexto interno de las organizaciones privadas y públicas (Boschma & Groen, 2006; Castriota, 2010; Adrenacci, 2016).

Dentro del contexto de las dificultades que se presentan actualmente para la gestión de recursos humanos, el presente trabajo tiene como propósito analizar políticamente cómo se desarrolla la GRHE desde una visión sistémico-estructural (Jaques, 2000), para ayudar a comprender los problemas que afectan la calidad de la gestión pública en América Latina. Así, se observa que la GRHE debe seguir manejando viejos problemas como el patronazgo y el clientelismo que continúan en vigor “de diversas formas en muchos países de la región como formas de responder a intereses del poder político” (Rebollo, 2016, p. 52), o la sobrepolitización que convierten a las políticas públicas en “diseños erráticos” (Adrenacci, 2016, p. 15); aunados a los nuevos problemas que se derivan de la coexistencia de servidores públicos pertenecientes a distintas generaciones del contexto laboral contemporáneo que se define cada vez más por la cultura laboral de la generación milenaria (Boschma & Groen, 2006) y “el avance vertiginoso de la revolución científico-técnica y la informatización de la sociedad” (Castriota, 2010, p. 7).

Dentro de la inmensidad de esta problemática, el presente estudio se enfoca solamente en la sobrepolitización de la administración pública, percibida sistémica y estructuralmente como una de las principales dificultades que impactan global y negativamente la gestión pública de cualquier país en América Latina. Por lo cual, se plantea como cuestión principal precisar ¿Cuáles han sido los principales efectos de la sobrepolitización en la gestión de los recursos humanos del Estado ecuatoriano durante el periodo 2000-2021?

Para responder a esta pregunta, desde la perspectiva del método histórico comparado se plantea que la sobrepolitización se impone disfuncionalmente sobre la GRHE, debido a que propicia que valores e intereses personales e ideológico-partidistas moldeen la gestión del personal administrativo en todos los niveles gubernamentales, afectando los diversos componentes que conforman y definen las capacidades operativas del Estado. Entre ellos, la estructura de relaciones de autoridad y liderazgo, la profesionalización de los servidores públicos y su desempeño, y sobre todo la responsabilidad que tienen los funcionarios y servidores públicos de acuerdo con el cargo que desempeñan dentro de la organización estatal. Disminuyendo la capacidad operativa del Estado para responder a las demandas sociales y ciudadanas con servicios públicos de calidad (Adrenacci, 2016).

2.Materiales y métodos .-

Estos planteamientos teóricos y metodológicos se desarrollan siguiendo un diseño de investigación documental que busca primero una visión sistémico-estructural ideal de la gestión de los recursos humanos, para segundo contrastarla con una visión de la sobrepolitización, y tercero identificar de este modo los principales problemas que sigue generando la sobrepolitización en la gestión del trabajo de los servidores públicos en Ecuador, como caso paradigmático de la problemática definida hasta aquí.

Investigar sobre las relaciones entre la sobrepolitización y GRHE en cualquier país de América Latina, implica comprender cómo los problemas tradicionales de los que adolece la administración pública, persisten determinando las respuestas de los Estados y gobiernos a los viejos y nuevos desafíos para el desarrollo y bienestar general de nuestras sociedades. En este sentido, analizar de qué formas la sobrepolitización sigue afectando la selección, la formación profesional y el rendimiento de los empleados públicos en Ecuador en lo que va del siglo XXI, ayuda a clarificar la cuestión de las condiciones requeridas para que la gestión pública produzca como resultado un aumento constante de la gobernanza en nuestros países.

Se considera que el presente estudio contribuye a comprender teórica y prácticamente, los problemas de capacidad de gobierno que se presentan de modo particular en Ecuador, y de modo general en América Latina, sin obviar la óptica de la gestión pública cotidiana. Sobre todo, por la poca investigación que existe sobre las relaciones actuales entre la sobrepolitización y los problemas de desempeño de los funcionarios públicos, determinando que la calidad de la gestión pública sea mala, y por ende la efectividad de las políticas públicas como instrumentos para el desarrollo de los países de la región (Adrenacci, 2016). En efecto, comprender que la sobrepolitización es un problema tradicional que persiste afectando negativamente la calidad de la gestión pública en América Latina, puede ayudar a superarlo para hacer frente a los retos de desarrollo que enfrentan nuestras sociedades actuales.

3. Resultados .-

3.1 Visión sistémico-estructural de la gestión de los recursos humanos del Estado (GRHE).

La calidad de la gestión pública está determinada por la relación sistémica e interdependiente entre múltiples factores del entorno y del contexto interno de la organización estatal. Por tanto, puede darse una “contradicción entre los cambios que se han producido en nuestro entorno y la forma de operar de los sistemas políticos y de las administraciones públicas que continúan siendo bastante esclavos de viejos paradigmas” (Subirats, 2009, p. 6). Los recursos humanos constituyen un factor interno de la administración pública de crucial importancia en cuanto a la calidad de la gestión pública se refiere (Roth Deubel, 2018), debido a que las personas que trabajan para el Estado representan “un insumo que sumado a la infraestructura, a los recursos materiales y a los recursos financieros permiten ejecutar los procesos productivos del sector público para la provisión final de los bienes y servicios a los ciudadanos” (NU; CEPAL; & ILPES, 2018, pp. 42, 59-60). La GRHE, “puede pensarse de manera transversal como un modelo integrado cuya finalidad básica es la adecuación de la gestión de las personas a la estrategia de una organización para la producción acorde con las finalidades perseguidas” (Iacoviello & Chudnovsky, 2015, p. 28). “La Gestión de Recursos Humanos (GRH) consiste en el diseño e implementación de tareas tales como el reclutamiento y la selección del personal, la gestión de la compensación, la gestión del desempeño y la capacitación” (Adrenacci, 2016, p. 110). Por tanto, su actividad comprende principalmente, la planificación y administración de la incorporación y ascenso mediante concursos y procesos de selección; la formación y desarrollo de competencias; y la evaluación del rendimiento y capacidades de los servidores (Costa Sosa, 2010, p. 44).

Y su valor desde el punto de vista global y situacional dentro de la administración pública, está determinado por el grado de “coherencia estratégica” entre “la gestión de los recursos humanos” y “las prioridades y finalidades organizativas”, convirtiéndose en un requisito fundamental para que la gestión pública produzca valor público significativo (Rebollo, 2016, p. 50).

Se confirma de este modo, el carácter estratégico que adquiere la gestión de recursos humanos (Castriota, 2010, p. 35), si se quiere aumentar la calidad de la gestión pública. Sin embargo, el éxito o fracaso de toda gestión de recursos humanos, pasa por comprender cómo influye “el contexto y la cultura organizacional” en las competencias específicas y desempeño de los trabajadores de cada organización (Castriota, 2010, p. 50). Por lo cual, las creencias, valores e intereses políticos, que definen las relaciones entre directivos y subordinados adquieren un papel central, en la medida en que la “gestión de políticas públicas” se entiende “corrientemente” como:

De este modo, una visión sistémico-estructural de la GRHE, conlleva primero a definir el propósito y la organización que requiere el Estado en las sociedades actuales (Jaques, 2000). En esta visión el Estado persigue como “principal propósito... obtener una organización con un alto nivel de efectividad y con empleados estimulados y satisfechos”, si quiere producir resultados positivos (Jaques, 2000, p. 26). Queda establecido de este modo la centralidad que tiene en esta visión la gestión de recursos humanos, por lo cual, es imprescindible “el diseño y desarrollo de organizaciones [estatales] capaces de liberar la creatividad y la imaginación humanas” apoyadas en “un verdadero enfoque jurídico” (Jaques, 2000, p. 27). Ya que el Estado es catalogado dentro del tipo de “organizaciones que utilizamos para emplear a la gente a fin de lograr que se realice un determinado trabajo”, y por tanto, constituyen “jerarquías de responsabilidad gerencial”

es decir, “sistemas de empleo, organizados en jerarquías de gerentes y subordinados” (Jaques, 2000, p. 35).

Esta visión del Estado y sus fines y objetivos, es compatible con la tradicional concepción racional de la burocracia estatal que contiene la pretensión de “despolitizar la gestión pública” al concebir la administración pública como “una estructura profesional y neutral” que “realiza a la perfección su tarea instrumental de transformar los objetivos en medios, de sustituir la política por la técnica y los conflictos por las racionalidades gestionarias” (Roth Deubel, 2018, p. 11). Incluso es compatible con la óptica de la nueva gestión pública que considera que “el Estado también es una organización que puede mejorar sus capacidades institucionales, las cuales incluyen la calidad de los resultados que genera” (Uvalle Berrones, 2000, p. 263). Incluso hay quienes piensan que “este modelo de gestión no ha pasado de ser un esfuerzo de emulación sin grandes impactos en la modificación del funcionamiento y la gestión de los recursos humanos” (Bonardo, Ocampo, & Hernández, 2009, p. 179).

En la visión sistémico-estructural “la gran fuerza unificadora de cualquier organización reside en la existencia de valores armónicos entre sus integrantes”, y por “la misma razón, los grandes generadores de tensiones y fricciones son los valores discrepantes o conflictivos” (Jaques, 2000, p. 69). Tratándose del Estado los “valores armónicos” serían los constitucionalmente consagrados para toda la nación como asociación conformada por ciudadanos iguales política y legalmente. Por tanto, el Estado puede cumplir con éxito sus fines y funciones democráticas constitucionalmente consagrados, si cuenta con la “organización requerida” para realizar el trabajo, es decir, si “brinda un marco en el cual basta con el conocimiento corriente que poseen las personas” sumado a “un buen entrenamiento gerencial” (Jaques, 2000, p. 90).

3.2 Visión sistémico-estructural de la sobrepolitización de la gestión de recursos humanos del Estado (GRHE).

Una visión sistémico-estructural de la sobrepolitización de la GRHE, empieza por la noción de que el Estado como toda organización está estructurado “para captar y dirigir sistemas de flujos y para definir las interrelaciones entre las distintas partes” que lo conforman (Mintzberg, 2003, p. 11). De este principio, se deduce que cuando la sobrepolitización moldea el funcionamiento operativo del Estado, sus resultados fluyen sistemáticamente y definen las relaciones entre el gobierno, la gerencia gubernamental, la gestión de recursos humanos y la administración pública, disminuyendo la calidad de la gestión pública. La sobrepolitización se convierte en un problema para la GRHE, en la medida en que refleja “un conjunto de prácticas asentadas en relaciones dinámicas de poder” que asignan significados personales y políticos-partidistas a los “valores relativamente universalizados de “bien” y “mal” en políticas públicas (por ejemplo, eficacia, eficiencia, sostenibilidad económica, transparencia administrativa, equidad social o sustentabilidad ambiental)” (Andrenacci, 2015, p. 49). Por lo cual, la sobrepolitización como problema para la GRHE, se puede definir como un tipo de gerencia basado en “decisiones intuitivas, sobredeterminadas por fines individuales y partidarios, no alimentadas por insumos sustantivos ni orientadas por estrategias de mediano o largo plazo”, determinando que los procesos de “planificación sustantiva” en la administración pública dependan más “de la cartera y el estilo personal” de los “decisores políticos” que de “aportes técnicos más o menos sistemáticos”, convirtiéndose en un tipo de gerencia altamente personalizada, incongruente e informal, que suele ser evaluada “por su desempeño respecto de compromisos públicamente explícitos, o por el éxito de sus protagonistas en obtener estabilidad o subida en la escala jerárquica de la gestión” (Andrenacci, 2015, p. 53).

Este aspecto desde el punto de vista sistémico-estructural, constituye un típico problema de fragmentación de la cultura oficial del Estado, que surge de las contradicciones que se dan en la percepción personal y grupal de los recursos humanos del Estado como consecuencia de que la sobrepolitización tiende a parcializar ideológica y partidistamente al personal administrativo estatal, afectando directamente la jerarquía de responsabilidades entre gerentes y subordinados. De este modo, la sobrepolitización puede convertir al Estado en una “organización generadora de paranoia”, al intoxicar las relaciones interpersonales, aumentar las tensiones internas y colectivas y generar sentimientos de confrontación y revanchismo dentro de la organización estatal. Afectando primero a los funcionarios públicos y por vía de consecuencia a la sociedad en general, “de lo cual son responsables en gran medida los consejos directivos y los directores ejecutivos” (Jaques, 2000, pp. 65-66).

La sobrepolitización se presenta como una circunstancia que introduce “valores discrepantes o conflictivos” (Jaques, 2000, p. 69), que aumentan la desconfianza mutua en el personal administrativo, al causar la fragmentación de la cultura organizacional como consecuencia de la parcialización ideológica y partidista de los funcionarios públicos. Por tanto, la sobrepolitización puede verse como un problema que convierte al Estado en una “organización antirrequerida” que “exige” de la GRHE “el tipo de conocimientos necesarios para manipular a los demás”, aplicando «puño de hierro con guante de terciopelo», mientras crean y controlan “redes personales a fin de conseguir que se hagan las cosas” (Jaques, 2000, p. 90). Proyectándose en “las estructuras, procesos laborales, prácticas gerenciales y selección de postulantes que son antirrequeridos” suscitando “comportamientos negativos” que afectan “las responsabilidades y las autoridades correspondientes a cada función, sus comportamientos deseables”, las “prácticas requeridas” y “la cobertura de cargos” (Jaques, 2000, p. 94).

Dentro de la visión sistémico-estructural, el Estado funciona cotidianamente de acuerdo con la percepción que tienen sus recursos humanos de la organización estatal, de sus funciones y de los valores ideológicos, políticos, jurídicos y laborales que ponen en práctica al realizar su trabajo. Dicha percepción y puesta en práctica de valores se moldea a partir de la interacción de tres representaciones de la organización estatal. La representación de la “organización manifiesta” tal y como aparece en el “organigrama oficial”; las representaciones personales de la “organización supuesta”, es decir, las variantes de “la estructura que diferentes personas suponen que funciona realmente” con sus correspondientes “confusiones” individuales y colectivas; y la representación de la “organización existente” que es tal y como “el sistema... funciona en la actualidad” de acuerdo con la “responsabilidad” y la autoridad que tiene cada quien en la organización estatal (Jaques, 2000, p. 112). La sobrepolitización fragmenta la cultura laboral que debe regir oficialmente la organización estatal, afectando tanto la estructura de autoridad como los procesos de trabajo del Estado como sistema administrativo. Debido a que por una parte, los directivos para promover los intereses ideológico-partidistas que representan, promueven “argumentos antagónicos” que pueden generar la “frustración y la confusión” en los funcionarios públicos, disminuyendo su “desempeño”; y por otra parte, la representación que cada funcionario público se hace de su propio cargo, funciones y responsabilidad dentro de la organización estatal se manifieste en “hábitos de trabajo y rituales diferentes” que generan gravísimos problemas de coordinación del trabajo de la administración pública (Deal & Kennedy, 1982, p. 145).

La sobrepolitización proyectada en los distintos niveles de la organización estatal, conlleva a que en “los procesos de políticas públicas” se vuelva más importante para los actores políticos vencer a sus adversarios, que garantizar “la neutralidad del Estado” como “-espacio de lo efectivamente público- compatible con la noción de bien común” (Adrenacci, 2016, p. 11). Por lo cual, se impone un tipo de funcionamiento cotidiano de la gestión que obliga a la GRHE a lidiar con problemas en el liderazgo gerencial, la responsabilidad entre directivos y subordinados y entre pares, y la organización eficaz y eficiente del trabajo técnico y administrativo de los funcionarios públicos. De este modo, cuando la sobrepolitización se impone como patrón de funcionamiento de la gestión pública, la organización estatal en cualquier nivel tiende a convertirse en una “arena política” propiciando el asentamiento de un “estilo de administración autocrático”, “centralizado”, “paternalista” y muy burocratizado, en detrimento de un “estilo participativo” y “por equipos” basado en “un enfoque analítico de los problemas... con aplicación de la tecnología moderna” (Deal & Kennedy, 1982, pp. 66-77).

4. Discusión

La sobrepolitización de la gestión de los recursos humanos del Estado en Ecuador durante 2000-2021.

En el contexto de las anteriores definiciones teóricas y prácticas, la investigación de la sobrepolitización de GRHE en América Latina adquiere sentido dentro del “marco general de la capacidad de gobierno”, específicamente de la capacidad de gestionar las capacidades operativas de la administración pública (Adrenacci, 2016, pp. 2-10). Por lo cual, la sobrepolitización de la gestión pública constituye un “déficit decisional” debido a que las acciones gubernamentales se terminan diseñando erráticamente al estar sesgadas “por intuiciones y estilos personales, o por sobreideologización de las iniciativas” (Adrenacci, 2016, pp. 15, 22).

En América Latina el orden político surgido del patrimonialismo, el patronazgo y el clientelismo siempre han propiciado que la institucionalización de la administración pública legal-racional sea muy débil. Por ello, aunque se “han adoptado formalmente meritocracias... la transición de un sistema de patronazgo a una burocracia de carrera no se ha completado en la región, siendo aún predominante la politización de la mayoría de los sistemas de gestión de personal” (Llano, 2016, p. 139). Frente a este problema, se postula que “la capacidad institucional de los gobiernos —la administración pública— se cimienta sobre procesos de fortalecimiento de los sistemas de gestión pública y del capital humano en el sector público” (NU; CEPAL; & ILPES, 2018, p. 9). Pero esto se debe hacer de tal forma que, la “capacitación” de “la fuerza laboral del servicio público” sirva “para mejorar las capacidades de los servidores públicos y evitar la politización del empleo” (OECD, 2020, p. 10).

En América Latina en el contexto de la gestión pública cotidiana de muchos países, la “sobrepolitización de las relaciones al interior del aparato estatal” (Adrenacci, 2016, p. 11), es causada porque los gobiernos de turno introducen valores ideológico-partidistas que entran en conflicto con la cultura organizacional y laboral que oficialmente debe regir la administración pública. Situación que ocasiona que la GRHE se vea sometida a la fragilidad institucional que se deriva de “la tensión constante por el control del aparato estatal” por parte de los actores en conflicto ideológico-partidista, la “subordinación de lo técnico a la coyuntura política”, y la “irracionalidad relativa” que se deriva de ello, haciendo que “los conflictos” subordinen “la disponibilidad y uso de recursos, la consistencia y la continuidad de las políticas públicas a los quiebres de las coyunturas políticas” (Adrenacci, 2016, p. 11).

Dentro del contexto latinoamericano, Ecuador constituye un caso paradigmático de los problemas que genera la sobrepolitización en la GRHE. De este modo, la administración pública ecuatoriana suele ser considerada como un tipo de “burocracia administrativa” definida por un marco legal disperso e incongruente que forma parte de un intento fallido por constituir una burocracia legal-racional basada en una administración pública profesionalizada y meritocrática (Costa Sosa, 2010, p. 59). Cuyas características político-administrativas principales son que los “criterios políticos permean la formalidad meritocrática”, “la capacidad técnica se encuentra degradada por falta de carrera y capacitación”, se presentan casos de “purgas políticas” a pesar de la estabilidad en el cargo, y los servidores públicos “cumplen un rol en general «temeroso» ante cambios políticos” (Costa Sosa, 2010, pp. 59-60).

Para fines históricos comparativos, la forma en que la sobrepolitización ha afectado la GRHE en Ecuador durante este siglo, se puede dividir en tres fases principales. La primera que sería la culminación del proceso iniciado desde el siglo pasado y que cubriría los años 2000-2006. La segunda fase sería la que corresponde al proceso de ruptura político-administrativa con el pasado que representó la Revolución Ciudadana, que cubriría los años 2007-2017. Y la tercera sería la fase de la post-revolución ciudadana, que cubriría los años 2017-2021.

Desde 1989, el sistema de servicio civil en Ecuador viene experimentando un constante cambio legal y organizativo buscando mejorar sus capacidades operativas. Razón por la cual, se puede decir que el servicio civil ecuatoriano constituye un caso paradigmático de una organización en la que un “conjunto de regulaciones... impuestas desde el contexto u originadas por la propia organización, pretenden generar o generan algún tipo de condicionamiento sobre las decisiones y comportamientos de los miembros de la organización” (Isuani F. J., 2012, p. 14).

Proceso que continuó durante este siglo, intentado poner en práctica el espíritu de La Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), mediante reformas legales y políticas que buscaban imponer como “principios rectores de las políticas de gestión de empleo y recursos humanos en la función pública” el “mérito, desempeño y capacidad” para protegerlos de la “politización, clientelismo, arbitrariedad y captura por intereses particulares” (Jara Iñiguez, 2017, p. 32). A pesar de todos estos esfuerzos todavía en el año 2003, el servicio civil ecuatoriano se caracterizaba por carecer de capacidad sistémica “para implementar de manera efectiva lo dispuesto por la normativa macro (Ley 2003 y precedentes)” (Iacovello, 2014, p. 35). Dada este contexto, el servicio civil ecuatoriano “se encontraba en una situación de gran... fragilidad... debido a una serie de causas concurrentes” directamente relacionadas con la GRHE “que sumadas, impactaban muy negativamente” el “centro incentivador” del “sistema general” para “la atracción, retención y motivación de los servidores públicos” (Iacovello, 2014, p. 35).

Por lo cual, todavía en el año 2004, Ecuador constituía en América Latina, uno de los casos de menor desarrollo de la administración pública, reflejándose principalmente en el sistema institucional del servicio civil, caracterizado por la tendencia a tener “una institucionalidad... compuesta por un número creciente de actores”, “una profunda debilidad en el sistema de mérito, y por las amplias inequidades remunerativas” (Iacovello, 2014, pp. 3, 8).

Manifestando un “alto grado de politización, serias dificultades para atraer y retener personal competente, y la falta de mecanismos para influir positivamente en la motivación de los empleados” (Iacoviello & Strazza, 2014, p. 19).

La superación de todas estas debilidades convirtió “la planificación de recursos humanos” en “un desafío de magnitud y de vital importancia” para lograr que el servicio civil se convirtiera en una “estructura productora de valor público” (Iacovello, 2014, p. 36). Todas estas debilidades empezaban en la propia cúspide y centro del sistema que se caracterizaba por “la ausencia de planificación general” manifestada principalmente en la “debilidad de la entidad rectora como centro de diseño y coordinación y en la insuficiencia y dispersión de la información sobre los recursos humanos del Estado” (Iacovello, 2014, p. 35). Situación que se manifestaba sistémicamente como problemas específicos de cada una de las partes que comprende la GRHE. Así, los pocos concursos que había eran “cerrados” manifestando “la debilidad de los criterios de mérito”, y la “falta de equidad salarial, de una carrera administrativa y de incentivos no monetarios (por ejemplo, la formación)” manifestaba la ausencia general de estímulos para “el desarrollo y buen desempeño” (Iacovello, 2014, p. 35).

En 2007, se inició un proceso de cambio que pretendía romper con el pasado político-administrativo del país mediante la construcción de un nuevo Estado, que culminó en un macro-proyecto de “modernización de la función pública” cuyo marco normativo incluía la Constitución de 2008, el Plan Nacional para el Buen Vivir de 2009, la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) de 2010 y su reglamento general de 2011 (Iacovello, 2014, pp. 5-6). Todo este marco normativo tenía como propósito “la articulación de las políticas públicas con la gestión y la inversión pública” mediante la “modernización del servicio civil a través de innovaciones en gran parte de los subsistemas de GRH (con especial énfasis en la implantación de un sistema de mérito, la generación de información integral sobre recursos humanos, el mejoramiento de la equidad salarial y la orientación a resultados, entre otras líneas de trabajo)” (Iacovello, 2014, p. 6).

Sin embargo, todo este proceso de cambio político-administrativo se caracterizó por constituir un entorno para la GRHH, que estaba realmente impulsado “desde el discurso presidencial” que insistía “en la conexión entre eficacia, excelencia y cambio político”, y porque no dejaba de generar “tensiones y disputas políticas que” eran “resueltas desde el Poder Ejecutivo sin necesariamente considerar canales institucionales de procesamiento político” (Peña López, 2015, pp. 109-110). Esta dinámica terminó estableciendo un entorno que reflejaba una visión política personal en la que el “Estado debía asumir un rol paternal guiando, premiando y disciplinando a una sociedad inmadura, cuyo comportamiento era ajustado a través del miedo al castigo y una continua vigilancia estatal... la continua intervención en los otros poderes del Estado, incluyendo la recientemente creada función de transparencia y control social” (Rodríguez, 2020, p. 244). Proyectándose en el contexto interno de la administración pública y el servicio civil, reforzando “los rasgos autoritarios, carismáticos y discrecionales de la gestión pública” (Barrera Guarderas, 2020, p. 148).

Entre los años 2009 y 2011, se intentó superar globalmente todos los problemas derivados de las circunstancias que afectaba al servicio civil, mediante un plan para “institucionalizar un mapa amplio, colegiado y estable de actores, con roles diferenciados, pero en permanente diálogo”, con el propósito de aumentar las capacidades sistémicas del servicio civil ecuatoriano, manifestando “algunos progresos” (Iacovello, 2014, pp. 8, 35).

Por lo cual, durante estos años el sistema rector del servicio civil pasó a estar conformado por 5 instituciones centrales y un gran número de entidades subordinadas.

Entre ellas el Viceministerio de Servicio Público (VSP) como ente rector adscrito al Ministerio de Relaciones Laborales (MRL), la Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP), la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el Ministerio de Finanzas (MF), y las Unidades de Administración del Talento Humano (UATH) de cada institución, todas coordinadas por el Comité de Gestión Pública Institucional que se constituyó en un ente deliberativo y “toma de decisiones sobre las grandes líneas de la gestión pública” (Iacovello, 2014, pp. 8-9).

Los enormes esfuerzos realizados por gobiernos completamente distintos, para superar las debilidades del sistema institucional y operativo del servicio civil durante los años 2000-2021, ponen en evidencia la fuerte inercia que los problemas político-administrativos como la sobrepolitización, generan para que la GRHE pueda superar las debilidades sistémico-estructurales del servicio civil en Ecuador. El análisis político de esta situación desde una perspectiva sistémico-estructural, centrada en la comparación histórica entre los años 2004 y 2011, permite identificar que el mayor problema reside en la forma en que la alta gerencia gestiona el trabajo de los funcionarios y servidores públicos, lo cual, produce a su vez un conjunto de nudos problemáticos relacionados sistémicamente, como los siguientes:

- 1) La debilidad en la “organización de la función de recursos humanos” por la carencia de una “política específica para fortalecer el nivel de la gerencia pública”, afectando desde la alta gerencia las relaciones entre todos los “mecanismos de administración del sistema” (Iacovello, 2014, p. 24).

- 2) La falta de “coherencia estratégica” entre la “planificación de recursos humanos” y la “planificación a nivel gubernamental, ocasionando falta de eficacia en la “planificación gerencial de los recursos humanos”

y la “planificación a nivel gubernamental, ocasionando falta de eficacia en la “planificación gerencial de los recursos humanos” y la persistencia de “debilidades” como el “desequilibrio” en cantidad y calidad de la distribución “de personal en las instituciones” (Iacovello, 2014, pp. 10-12).

3) La “falta de control del proceso de clasificación de puestos” para una adecuada “organización del trabajo”, repercutiendo en un bajo grado de unificación y clasificación de los cargos públicos y puestos por falta de aplicación y cumplimiento de los manuales de cargos (Iacovello, 2014, pp. 13-14).

4) La carencia de una verdadera “cultura de la evaluación” y de “una instancia de evaluación sólida y transparente” para el “seguimiento del rendimiento” de los directivos y demás servidores públicos, por lo cual, en la “gestión del talento humano” los directivos no definen con anticipación los objetivos que deben cumplir los servidores públicos, y cuando los definen lo hacen sin “vinculación directa y funcional con los objetivos de la institución” (Iacovello, 2014, pp. 18-19).

5) La falta de mejoría “la profesionalización y responsabilización de los directivos” por parte de “las autoridades del servicio civil”, por lo cual, “la responsabilidad y el desempeño de los directivos” continúa adoleciendo de falta de “homogeneidad y carencia sistemática” (Iacovello, 2014, p. 24).

Estas debilidades sistémico-estructurales que generó la sobrepolitización persisten independientemente de los cambios de gobiernos. Por lo cual, para el año 2011 el macro plan para superar las principales debilidades del sistema institucional y operativo del servicio civil ecuatoriano, no logró avanzar mucho en la implementación de “concursos abiertos de oposición y mérito, la elaboración de manuales de puestos, la homologación salarial con mínimos y máximos” debido a que aún faltaba extenderlas “a la totalidad de las instituciones”

o era “necesario suprimir ciertas distorsiones que limitan su potencialidad” (Iacovello, 2014, p. 35); además los incentivos “monetarios (bonificación por desempeño)”, la “carrera administrativa” o “la formación” continuaban siendo “desafíos pendientes de envergadura”; y todavía faltaba “el desarrollo de un sistema de información integral y el fortalecimiento del sistema de gobierno civil” (Iacovello, 2014, p. 35).

Para 2015-2016, Ecuador todavía se clasificaba dentro del “grupo de países con burocracias que muestran escasa presencia de criterios de mérito y persistencia de decisiones clientelares” (Iacoviello & Chudnovsky, 2015, p. 1). Aún se podía constatar que las debilidades sistémico-estructurales de la GRHE seguían impidiendo el fortalecimiento del servicio civil ecuatoriano como sistema meritocrático, a pesar de todos los cambios legales, organizativos e institucionales y “el cumplimiento de formalidades”, por lo cual, no se podía verificar la “existencia de un concurso pleno” pero seguía “siendo evidente la injerencia política” (Jara Iñiguez, 2017, pp. 40-41). Así, por ejemplo “los nombramientos provisionales” y “las contrataciones por servicios ocasionales” mediante las “renovaciones continuas” se usaron para “evitar los concursos de méritos y oposición” (Jara Iñiguez, 2017, pp. 42-43). Esto ocasionó que los concursos de méritos no cumplieran con su función de proteger “al sistema contra la arbitrariedad, el clientelismo y la politización” (Jara Iñiguez, 2017, pp. 43-44). Por lo que se puede decir que “la Revolución Ciudadana perdió una oportunidad extraordinaria para construir un servicio civil meritocrático y profesional de carrera” (Ayala & Serrano, 2020, p. 238).

El periodo 2017-2021 se desarrolló bajo los efectos de la “implosión política y parlamentaria” que sufrió la revolución ciudadana” y la consecuente tensión entre “correísmo” y “morenismo” como expresiones de la continuidad y ruptura de los propios actores y fuerzas que apoyaban el proceso de cambio político-administrativo estatal

iniciado en 2007 (Barrera Guarderas, 2020, p. 140). De hecho, “el gobierno de Moreno se constituye en uno de transición que intenta reemplazar el marco mental del correato a través del discurso de la democracia, la lucha contra la corrupción, y el diálogo y la conciliación nacional” (Ayala & Serrano, 2020, p. 356).

Durante este periodo, todavía la GRHE en general y el servicio civil concretamente, se encontraba bajo la impronta del proceso de cambio legal, institucional y organizativo impulsado entre 2009-2011, por efectos del entramado constitucional, legal y sub-legal que se mantiene vigente, y que pretendió llevar a la práctica en el Plan Nacional de desarrollo 2017-2021. De este modo, el intenso debate público jurídico y político-administrativo que generaron las enmiendas a la Constitución en 2015, la aplicación de la Ley Orgánica de Servicio público su reglamento y reformas, se mantiene vigente imponiéndose cada vez más una visión negativa de la misma. Entre otras razones debido a que afecta el principio de igualdad de condiciones de los derechos laborales... aplicable a los servidores públicos” (Villavicencio Logroño, 2020); afecta el derecho a la profesionalización de los servidores públicos (Pérez Logoño, 2018); amenaza la estabilidad laboral con la figura de la compra de la renuncia obligatoria, que pretendía la reducción del Estado pero que realmente terminó afectando selectiva y discriminatoriamente la estabilidad laboral de los funcionarios y servidores públicos, porque a la vez “se crearon más ministerios y dependencias públicas, lo que produjo un aumento excesivo de funcionarios en la Administración Pública” (Bajaña López, 2020, p. 65).

5. Conclusiones

Investigar sobre las relaciones entre la sobrepolitización y la gestión de los recursos humanos en Ecuador, o cualquier otro país de América Latina, implica comprender

como los problemas históricos de la gestión pública persisten determinando las respuestas del Estado a los viejos y nuevos problemas que se presentan en nuestras sociedades. En efecto, la sobrepolitización de la GRHE en América Latina se puede definir político-administrativo histórico, que siempre termina disminuyendo las capacidades de los gobiernos para desarrollar una gestión pública de buena calidad.

Desde el punto de vista sistémico-estructural, se puede ver el contraste entre una GRHE ideal y cuando la misma está afectada por la sobrepolitización, definida como problema político-administrativo que fragmenta la cultura organizacional y laboral de los funcionarios y servidores públicos, en la medida en que introduce en el contexto interno de la administración pública valores e intereses personales e ideológico-partidistas que afectan la confianza, la percepción de los funcionarios públicos de sus funciones y responsabilidades, y las relaciones de autoridad, pudiendo convertir al Estado en una organización generadora de paranoia y en una arena política.

De esta forma, se percibe la sobrepolitización como una de las formas en que se relacionan entre sí el entorno de la gestión pública y el contexto interno de la administración pública, es decir, en la medida en que por ejemplo, los gobiernos hacen enormes esfuerzos por mejorar la administración pública aplicando los principios y métodos de la nueva gestión pública, los problemas político-administrativos tradicionales como la sobrepolitización sufren al principio un repliegue mientras se presentan oportunidades en el entorno como los procesos políticos que ha experimentado Ecuador durante los años 2000-2021, para volver a proliferar afectando la gestión pública de modo persistente. Ecuador ha hecho grandes esfuerzos por dotar a la administración pública de la organización requerida, mediante el constante cambio del marco normativo para organizar mejor las instituciones rectoras, los concursos meritocráticos, y la profesionalización de los funcionarios y servidores públicos del servicio civil.

Sin embargo, durante las dos primeras décadas de este siglo XXI, continúa sin poder superar la persistencia de la sobrepolitización como problemas político-administrativo histórico que siempre ha afectado el desempeño de la administración pública, y por vía de consecuencia la calidad de la gestión pública.

Desde el sistémico-estructural y la perspectiva del método histórico comparado se pudo precisar que la sobrepolitización durante el periodo 2000-2021 en Ecuador, generó problemas relacionados con la forma en que la alta gerencia gestiona el trabajo de los funcionarios y servidores públicos, produciendo como resultados en la GRHE: 1) La debilidad en la organización de la función de los recursos humanos por falta de una política para fortalecer la gerencia pública afectando todos los componentes del servicio civil como sistema. 2) La falta de coherencia estratégica entre la planificación de los recursos humanos y la planificación a nivel gubernamental. 3) La organización inadecuada del trabajo por falta de un proceso de clasificación de puestos. 4) La discrecionalidad de los directivos en la gestión del empleo, afectando negativamente el ingreso, permanencia y egreso en los cargos públicos. 5) La carencia de la cultura y las instancias requeridas para la evaluación del rendimiento y gestión del talento humanos de los directivos y servidores públicos. 6) La falta de profesionalismo y responsabilidad de los directivos de la administración pública.

Es fácil de prever que los problemas que ha generado la sobrepolitización en la gestión de los recursos humanos del Estado ecuatoriano durante el periodo 2000-2021, se seguirán proyectando de modo general en la gestión pública determinando todos los procesos implicados en las políticas públicas y sus resultados en la siguiente década de este siglo XXI.

Por lo cual, se considera con importancia primordial que los estudios sobre la gestión pública en este país, y en América Latina en general, propongan modelos de gestión del recurso humano estatal que resuelvan efectivamente problemas cada uno de los problemas que se han identificado como generados por la sobrepolitización, sin dejar de tomar en cuenta la relación entre este problema –y otros del mismo tipo– y la cultura de los servidores públicos más jóvenes pertenecientes a la generación milenaria, que permitan realmente aumentar la capacidad operativa de las agencias públicas, y por ende aumentar la efectividad de la gestión pública en Ecuador.

De este modo, se considera que posteriores estudios sobre la gestión pública deben estudiar cómo las nuevas generaciones de funcionarios públicos deben lidiar con los viejos problemas político-administrativos que aún persisten y moldean la administración pública en América Latina. En estos planteamientos no se puede perder de vista que en las venideras sociedades del conocimiento el éxito de las organizaciones depende más del capital humano que de cualquier otro recurso, por lo cual, el Estado debe ocuparse de concebir estrategias de gestión de sus recursos humanos que permitan la selección, formación y desarrollo de las personas con mayores capacidades creativas e innovadoras.

6. Bibliografía

Andrenacci, L. (2015). Una aproximación a la "mala gestión" en políticas públicas. Los déficits en la gestión de la información y el lugar del intuicionismo y la sobrepolitización en las decisiones de diseño y gestión de políticas públicas en países en desarrollo. En R. Grandinetti, D. Beretta, & G. R. Schweinheim, Retos e innovaciones de la administración pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI (pp. 48-55). Rosario: Universidad Nacional de Rosario. Instituto Nacional de la Administración Pública.

Andrenacci, L. (2016). Problemas de gestión en el Estado argentino: algunas hipótesis de investigación y un propuesta analítica. III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno Estado y Políticas Públicas en Argentina: Nuevos desafíos a la luz de la investigación. (pp. 1-27). San Martín: USAM-FLACSO, Escuela de Política y Gobierno Universidad Nacional de San Martín.

Ayala, G., & Serrano, Y. (2020). Estado y nacionalismo. El Ecuador post-revolución ciudadana. En S. Herrera, C. Molina, & V. H. Torres Dávila, Ecuador debates, balances y desafíos post-progresistas (pp. 329-360). Buenos Aires: CLACSO.

Bajaña López, C. V. (2020). Los efectos jurídicos generados por la figura de las renunciaciones obligatorias, aplicadas a los servidores públicos (proyecto de grado). UNIVERSIDAD LAICA VICENTE ROCAFUERTE DE GUAYAQUIL, Facultad de Ciencias Sociales y Derecho, Guayaquil.

Barrera Guarderas, A. (2020). Desafíos para un nuevo ciclo progresista en Ecuador. En S. Herrera, C. Molina, & V. H. Torres Dávila, Ecuador debates, balances y desafíos post-progresistas (pp. 137-160). Buenos Aires: CLACSO.

Bonardo, D., Ocampo, M. E., & Hernández, R. (2009). Construyendo capacidades estatales: la capacitación y el desarrollo del personal como instrumento para la profesionalización del empleo público. El caso de la municipalidad de Viedma, Provincia de Río Negro. *Administración Pública y Sociedad*(16), 177-200.

Boschma, J., & Groen, I. (2006). Generación Einstein: más listos, más rápidos y más sociales. Comunicarse con los jóvenes del siglo XXI. Keisie.

Castriota, F. (2010). Escrito de competencias laborales (tesis doctoral). El Salvador: Doctorado de Psicología de la Facultad de la Universidad del Salvador .

Costa Sosa, P. R. (2010). El servicio civil en Ecuador: innovación y reforma de la burocracia en el periodo 2003-2008 (tesis de maestría). FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, Ecuador.

Deal, T., & Kennedy, A. (1982). Las empresas como sistemas culturales. Buenos Aires: Sudamericana.

Iacovello, M. (2014). Diagnóstico institucional del servicio en América Latina: Ecuador. (BID, Ed.) Obtenido de [publications.iadb.org: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagnóstico-institucional-del-servicio-civil-en-América-Latina-Ecuador.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagnóstico-institucional-del-servicio-civil-en-América-Latina-Ecuador.pdf)

Iacoviello, M., & Chudnovsky, M. (2015). La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina (Vol. 02). Washington: BID-Corporación Andina de Fomento.I

Iacoviello, M., & Strazza, L. (2014). Diagnóstico del servicio civil en América Latina. En J. C. Cortázar Velarde, M. Lafuente, & M. Sanginés (Edits.), *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)* (pp. 1-10). Washington, D.C.: BID.

Isuani, F. J. (2012). Regulación y autonomía en las organizaciones. Un marco para el análisis organizacional. Saarbrücken: Editorial Académica Española.

Jaques, E. (2000). La organización requerida. Un sistema integrado para crear organizaciones eficaces y aplicar el liderazgo gerencial en el siglo XXI. Buenos Aires: Granica.

Jara Iñiguez, I. V. (2017). Evolución de la meritocracia en el servicio civil en Ecuador. *Revista Científica ECOCIENCIA*, 4(2), 29-49.

Llano Carbonell, M. M. (2016). Burocracia pública y sistema político en América Latina: factores asociados a la politización de los sistemas de gestión de empleo público en la región (tesis doctoral). UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID, FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA, Madrid.

Mintzberg, H. (2003). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo.

UN; CEPAL; & ILPES. (Noviembre de 2014). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. (CEPAL, Ed.) Obtenido de [cepal.org](https://www.cepal.org):
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/37223-panorama-la-gestion-publica-america-latina-caribe>

NU; CEPAL; & ILPES. (Enero de 2018). *cepal.org*. Obtenido de [cepal.org](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42396/4/S1701222_es.pdf):
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42396/4/S1701222_es.pdf

NU; CEPAL; & ILPES. (Enero de 2018). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. Obtenido de [cepal.org](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42396/4/S1701222_es.pdf):
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42396/4/S1701222_es.pdf

OECD. (2020). *Panorama de las administraciones públicas América Latina y el Caribe 2020*. (P. OECD Publishing, Ed.) Obtenido de OECD Publishing:
<https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>

Peña López, A. (2015). ¿Hacia un Estado meritocrático? Las tensiones del cambio en el Ecuador de la revolución ciudadana. *Nueva Sociedad*(258), 107-120.

Pérez Logoño, T. M. (2018). Proyecto de reforma al artículo 33 de la Ley orgánica de servicio público, para garantizar el derecho a la profesionalización de los servidores públicos (trabajo de grado). UNIANDÉS, FACULTAD DE JUISPRUDENCIA-CARRERA DE DERECHO, Riobamba.

Rebollo, W. (2016). Despolitización de la función pública: análisis de eficacia del Sistema de Alta Dirección Pública en la República de Chile. *Estudios de Políticas Públicas*, 1(2), 48-65.

Rodríguez, D. (2020). Las paradojas del progresismo ecuatoriano. Una mirada crítica a su legado en lo social, económico y ecológico. En S. Herrera, C. Molina, & V. H. Torres Davila, *Ecuador debates, balances y desafíos post-progresistas* (pp. 235-258). Buenos Aires: CLACSO.

Roth Deubel, A.-N. (2018). *Políticas de gestión pública: desarrollos conceptuales y traducción en Colombia*. Bogotá, D.C.: Departamento Administrativo de la Función Pública. Gobierno de Colombia.

Subirats, J. (2009). ¿Qué gestión pública para qué sociedad? *Administración Pública y Sociedad* (16), 5-16.

Uvalle Berrones, R. (2000). Espacio público, misión del Estado y gestión pública. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 7(21), 255-287.

Villavicencio Logroño, L. K. (2020). Régimen laboral de las empresas públicas ecuatorianas. *Revista de la Facultad de Jurisprudencia* (7), 366-404.