

# Rotación en la Administración Pública Ecuatoriana 2012-2016 Prácticas de Aprendizaje Organizativo

---

## Rotation in the Ecuadorian Public Administration 2012-2016 Organizational Learning Practices

---

Irma Jara Iñiguez <sup>a</sup>

### INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

Fecha de recepción: 5 de julio de 2017  
Fecha de aceptación: 17 de agosto de 2017

---

<sup>a</sup> PhD en Administración, Universidad Andina Simón Bolívar. Docente e Investigadora del Instituto de Altos Estudios Nacionales-Ecuador.  
E-mail: [ijarainiguez@gmail.com](mailto:ijarainiguez@gmail.com)

### Resumen

El servicio público ecuatoriano ha tenido transformaciones y reformas importantes en la última década, según evidencia el último informe emitido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sin embargo en el ámbito de la gestión de talento humano no existe una identificación sistemática y homogénea respecto a la rotación y movimientos de personal, como un aspecto para la calidad del servicio. A través de este estudio, se realiza un análisis diacrónico semestral respecto de la rotación de los servidores de la Función Ejecutiva para el periodo 2012-2016; y, partiendo de los índices se realiza una discusión en contraste con las acciones establecidas para facilitar el aprendizaje organizativo hacia la calidad del servicio. Se verifica la existencia de coherencia en las acciones emprendidas, no obstante, se observa que su desarrollo aún no acompaña la tendencia a la mejora en el índice de desarrollo del servicio civil, en específico la capacidad funcional.

### Palabras Clave:

*Administración Pública, Aprendizaje Organizativo, Desempeño del Sector Público, Administración de Personal, Rotación de Personal, Ecuador.*

**Clasificación JEL:** M12, D73.

# Rotación en la Administración Pública Ecuatoriana 2012-2016 Prácticas de Aprendizaje Organizativo

---

## Rotation in the Ecuadorian Public Administration 2012-2016 Organizational Learning Practices

---

Irma Jara Iñiguez <sup>a</sup>

### INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

Fecha de recepción: 5 de julio de 2017  
Fecha de aceptación: 17 de agosto de 2017

---

<sup>a</sup> PhD en Administración, Universidad Andina Simón Bolívar. Docente e Investigadora del Instituto de Altos Estudios Nacionales-Ecuador.  
E-mail: [ijarainiguez@gmail.com](mailto:ijarainiguez@gmail.com)

### Abstract

The Ecuadorian public service has had major transformations and reforms in the last decade, as evidenced by the last report issued by the IDB (2015). However, in the area of human talent management, there is no systematic and homogenous identification regarding rotation and personnel movements, as an aspect for the quality of service. Through this study a semiannual diachronic analysis is performed regarding the rotation of the servers of the Executive Function for the period 2012-2016; and, starting from the indices, a discussion is carried out in contrast to the actions established to facilitate the organizational learning towards the quality of the service. The existence of coherence in the actions undertaken is verified, nevertheless, it is observed that its development still does not accompany the tendency to improve the index of civil service development, specifically functional capacity.

### Keywords

*Public Administration, Organizational Learning, Public Sector Performance, Public Sector Personnel Management, Personnel rotation, Ecuador*

**JEL Classification:** M12, D73.

## Introducción

La rotación de personal es generalmente analizada como un problema en la gestión del talento humano; y, en América Latina existe la percepción de una alta rotación, sin embargo, no existen mediciones homogéneas y desagregadas sobre la movilidad laboral (Gualavisi y Oliveri, 2016). Considerando que el servicio público ecuatoriano ha tenido transformaciones y reformas importantes en la última década, según evidencia el último informe emitido por el BID (2015), a través de este estudio se realiza un análisis de la rotación de los servidores de la Función Ejecutiva -que comprende el mayor porcentaje del personal del sector público-, para el periodo 2012-2016; y, partiendo de los índices se discute estos en contraste con las acciones establecidas para facilitar el aprendizaje y su relación con la calidad del servicio.

El Centro Latinoamericano para la Administración Pública, CLAD, del cual Ecuador es miembro, desarrolló la Carta Iberoamérica de la Calidad en la Gestión Pública<sup>1</sup>, la cual destaca al aprendizaje, como una determinante para la mejora de la calidad e identifica la necesidad de colaborar y cooperar con otras organizaciones con el propósito de compartir mejores prácticas, generar aprendizaje y la gestión del conocimiento y, declara que, la experiencia y conocimiento de los empleados públicos es clave para la mejora continua de la calidad de la gestión pública (CLAD, 2008).

En este contexto, a partir del 2012, a través del Programa Nacional de Excelencia<sup>2</sup>, PROEXCE, se plantea el objetivo de incrementar la satisfacción ciudadana con respecto de los servicios que brindan las instituciones que pertenecen a la Función Ejecutiva, para lo cual se propone la adopción del modelo de excelencia ecuatoriano (MEE), como un instrumento práctico que ayuda a establecer un sistema de gestión institucional apropiado que destaca entre sus principios el aprendizaje continuo, como vía para generar innovación y mejora continua (SNAP, 2015).

Durante el periodo de análisis en Ecuador se ejecuta el “Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública 2011-2016” (BID, 2012), en busca de la corrección de desequilibrios cuantitativos en las instituciones estratégicas de la Función Ejecutiva, por lo que, las cifras en este periodo resultan de interés. En este marco, y con la necesidad de mejorar el rendimiento gubernamental en un escenario de restricciones presupuestarias, el análisis de la movilidad es fundamental para establecer acciones para la mejora del servicio.

El estudio se centra en la relación del índice de rotación y de movimiento interno con el proceso de aprendizaje y este como contribución a la calidad del servicio, según los preceptos de la Carta Iberoamericana. Los hallazgos de este artículo permiten reflexionar sobre factores que influyen en la administración a través de un cambio de comportamiento

<sup>1</sup> Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en San Salvador, El Salvador, el 26 y 27 de junio de 2008.

<sup>2</sup> El PROEXCE está constituido por un conjunto de proyectos institucionales y transversales para la Función Ejecutiva.

organizativo y, emergen como predictores de riesgo/supervivencia de las instituciones, constituyéndose así en un aporte al conocimiento sobre el rol que juega la rotación en el servicio público.

### Rotación y movimientos de personal

Acorde con Chiavenato (2011) se entiende por rotación de personal a la fluctuación de personal entre una organización y el ambiente y está determinada por el volumen de personas que ingresan y salen de la organización. Si bien el análisis es distinto dependiendo de la intencionalidad –voluntaria o involuntaria- de la rotación, ambas se analizan como un problema para la organización, ya que se incurre en costos tangibles e intangibles. Junto con estos costos aparecen otros problemas

asociados a la rotación, tales como el desequilibrio de las estructuras sociales y organizativas, de conocimientos y de comunicación de la organización que pueden conllevar a la salida de personal, generándose así un círculo vicioso.

En Ecuador, la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) establece varios tipos de movimientos de personal y, entre los que se refieren a movimientos entre instituciones distintas se cuentan el traspaso administrativo e intercambio voluntario de puestos, comisiones de servicios con y sin remuneración que dependiente del tipo pueden ser de hasta seis años (Asamblea Nacional, 2010). La institucionalidad resumida relacionada con movimientos de personal en el servicio público, se observa en la Tabla 1:

Tabla 1.  
*Institucionalidad relacionada con Movimientos de Personal*

Institucionalidad <sup>3</sup> Gestión de Talento Humano. Movimientos	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>4</sup>
Constitución	Constitución 2008				
Ley	Ley Orgánica del Servicio Público. R.O. Suplemento 294 de 6 de Octubre de 2010 y sus Reformas en 2015, 2016 Código del Trabajo				
Normativa Secundaria	Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público. Decreto Ejecutivo 710, R.O. Suplemento 418 de Abril de 2011. Reformas hasta Enero de 2016. Norma Técnica del Subsistema de Planificación del Talento Humano. Acuerdo MDT 2015-0086				
Rectoría	Ministerio del Trabajo				
Control y Seguimiento	Ministerio del Trabajo Unidades de Administración del Talento Humano, UATHs Ministerio de Finanzas Comité de Gestión Pública Interinstitucional Secretaría Nacional de Administración Pública				
Aplicación	Unidades de Administración del Talento Humano, UATHs				

Fuente: Elaboración de la autora

<sup>3</sup> En relación a la carrera en el servicio público-servicio civil.

<sup>4</sup> El estudio se realiza hasta junio de 2016.

Según Castillo (2006) se determina el índice de rotación de personal por la relación porcentual entre el número de trabajadores que se vinculan y desvinculan, y la cantidad total promedio de personal en la organización, en un periodo de tiempo. Si el índice es muy bajo, se da el estancamiento y envejecimiento del personal de la organización. Si el índice es muy elevado, se presenta falta de estabilidad que puede perjudicar a la organización.

### **Aprendizaje individual y organizativo**

El aprendizaje de una organización que aquí se discute es desde la perspectiva del conocimiento, vinculado con la gestión del conocimiento, en específico con la corriente que lo relaciona con la conversión del conocimiento individual en organizativo, este último como un resultado. El aprendizaje individual de las personas que integran la organización, se considera como el pilar fundamental sobre el que se sustentan los demás niveles de aprendizaje -individual, grupal, interorganizativo- (Nonaka y Takeuchi, 1995), la institucionalización consiste en la apropiación por parte de la organización desde el aprendizaje de los individuos o grupos para que se integre a los sistemas o prácticas (Crossan, Lane, y White, 1999).

Para Swieringa y Wierdsma (1992) un proceso de aprendizaje tiene lugar en interacción con y entre varias personas, por lo que una organización sólo puede

aprender porque sus miembros lo hacen, no obstante, la organización no aprende de manera automática, es decir, el aprendizaje individual es una condición necesaria -pero no suficiente- para la existencia de aprendizaje organizativo.

El aprendizaje organizativo se analiza como un proceso que tiene como objetivo generar conocimiento; por lo que las organizaciones gestionan el conocimiento en sus distintos niveles para crear sus ventajas para mejorar la calidad del servicio. Partiendo de la definición que vincula la conversión del conocimiento individual en organizativo, se determina un riesgo ante la desvinculación o salida de los servidores, bajo el supuesto de que parte de lo que han aprendido sale con ellos (Crossan et al., 1999), y a su vez se determina como ventaja la incorporación de nuevos servidores con conocimientos que previamente la organización o los individuos no poseían incrementándose la capacidad de aprendizaje y el nivel de conocimiento existente.

En el modelo de aprendizaje organizacional descrito en Garzón y Fisher (2008), las variables que lo constituyen se denominan fuentes de aprendizaje organizativo<sup>5</sup>, sujetos del aprendizaje organizativo, cultura para el aprendizaje organizativo y condiciones para el aprendizaje organizativo. Entre las condiciones se anotan: competencias, comunidad de aprendizaje, comunidades de compromiso, comunidades de práctica, y memoria organizaciones.

<sup>5</sup> En la referencia se ajustó la denominación organizacional por organizativo, conforme las definiciones de la RAE

## Metodología

Se utilizó para el estudio un análisis cualitativo, a partir de una investigación documental de 2012-2016 –hasta junio de 2016-. Se analizó también la información de carácter cuantitativa, buscando generar datos descriptivos, privilegiando el acceso al significado de las acciones propuestas y desarrolladas, desde la perspectiva conceptual y de organismos internacionales.

Se trabajó con un esquema basado en un estudio diacrónico del marco legal, instrumentos utilizados, prácticas e informes internacionales, de las acciones relacionadas con la gestión del talento humano en la Función Ejecutiva ecuatoriana, en los últimos 5 años; contrastando los resultados periódicos de la rotación de personal con la viabilidad y coherencia de las acciones para el cumplimiento de condiciones de aprendizaje organizativo, en el marco de un modelo de referencia, dirigidas a la mejora en la calidad del servicio.

Se utilizaron los datos de los distributivos de las instituciones de la Función Ejecutiva (Defensoría del Pueblo Ecuador, 2016), previo revisión y depuración, para homogenizar los datos por tipo, clasificarlos y filtrarlos. Se realizaron cortes semestrales dentro del periodo 2012-2016 y se consideró para el análisis los datos del inicio y el final de dichos términos.

Para evidenciar la rotación y la movilidad de personal se realizaron las siguientes mediciones:

1. Partiendo de la definición índice de rotación de personal referida por Castillo (2006), para este estudio se establece como la relación porcentual entre el número de servidores que se vinculan y desvinculan, y la cantidad total promedio de personal en la Función Ejecutiva, medido semestralmente, y determinándose periodos de enero-junio y de julio-diciembre, se utilizó la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de rotación de personal} = \frac{[(V + D) / 2] * 100}{PS}$$

Donde:

V= Vinculaciones de servidores durante el periodo considerado (entradas).

D= Desvinculaciones de servidores (indistintamente si es iniciativa de la entidad o por decisión de los servidores) durante el periodo considerado (salidas).

PS= promedio de servidores del periodo considerado. Obtenido sumando los servidores existentes al comienzo y al final del periodo, y dividiendo entre dos.

2. Para medir el movimiento de personal se utilizaron las siguientes fórmulas para determinación de entradas y salidas de personal como relación porcentual del talento humano disponible al inicio de cada periodo:

$$\text{Índice de entradas} =$$

$$\frac{[(N_{t2} + t1 - N_{t1}) / N_{t1}] * 100}{}$$

$$\text{Índice de salidas} =$$

$$\frac{[(N_{t2} + t1 - N_{t2}) / N_{t1}] * 100}{}$$

Donde:

N t2 + t1 = total de servidores al inicio y final del periodo

N t1 = servidores al inicio del periodo

N t2 = servidores al final del periodo

3. Para evidenciar el movimiento interno se determinó la relación entre la suma de movimientos de los servidores entre distintos cargos y/o entre las instituciones que conforman la Función Ejecutiva, y, el número de servidores que evidencian movimiento interno, medido al inicio y al final del periodo, utilizando la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de movimiento interno} = \frac{[(\text{SUM } m_i)]}{\text{Nmi}}$$

Donde:

$m_i$  = movimientos internos de los servidores entre distintos cargos y/o entre las instituciones

Nmi= número de servidores que evidencian movimiento interno en el periodo considerado.

Para evidenciar los servidores en movimiento se aplicó la siguiente fórmula:  
 Servidores en movimiento =  $\text{Nmi} * 100 / \text{PS}$

Para realizar el contraste de los resultados periódicos de la rotación de personal y movimientos internos con la viabilidad y coherencia de las acciones para el cumplimiento de condiciones de aprendizaje organizativo, se utilizó el modelo descrito en Garzón y Fisher (2008), según se describe en la Tabla 2:

Tabla 2.  
*Variación de condiciones de aprendizaje organizativo por factor*

Condiciones Aprendizaje Organizativo	Descripción	Relación Factor Rotación	Relación Factor Movimiento Interno
Competencias	Integra capacidades y recursos. Las capacidades que permiten el empleo efectivo de tales recursos.	Varían capacidades	Varían capacidades (intraorganización <sup>6</sup> / unidades)
Comunidades de aprendizaje	Unidades autónomas de trabajo. Permiten el tratamiento del conocimiento colectivo, para optimizarlo y saber cómo se produce, cómo se utiliza y su interacción. Con capacidad de aprender y actuar más allá de los lineamientos.	Varían equipos y capacidad de aprender, cuando las comunidades son organizacionales	No varían equipos y capacidad de aprender, cuando las comunidades son organizacionales
Comunidades de Compromiso	Equipos que crean un sentido de compromiso colectivo. Construyen una visión del conocimiento compartida y un espacio de diálogo. Logran sentido de identidad y compromiso personal de los servidores.	Varían sentido de identidad/ visión del conocimiento compartida.	Varían sentido de identidad/ visión del conocimiento compartida- cuando es intraorganizacional
Comunidades de Práctica	Equipos auto-organizados, en razón a que comparten prácticas laborales.	Varían prácticas específicas	Varían prácticas – cuando son específicas e intraorganizacionales
Memoria Organizativa	Conocimiento que se debe incorporar a una infraestructura física, transformándolo, almacenando, transmitiendo, recuperando y utilizándolo.	Si el proceso de construcción de conocimiento organizativo concluyó y incorporó, no varía con salidas. Sí varía con entradas.	Varían con conocimiento que se incorpora de forma intraorganizacional

Fuente: Garzón, Manuel; Fisher, André. Modelo Teórico de Aprendizaje organizacional. Pensamiento y Gestión. Número 24, julio 2008, pp. 195-224.  
 Elaboración de Factores: Autora

<sup>6</sup> Entendiendo como intraorganizacional cuando ocurre entre instituciones de la Función Ejecutiva o entre unidades de la misma institución.



Para el análisis de aprendizaje organizativo en este esquema y los índices definidos de rotación y movimientos, se considera como organización a la Función Ejecutiva, bajo la lógica de procedimientos y regulaciones comunes en el ámbito de lo administrativo; por lo que, los movimientos realizados por los servidores entre las instituciones que la conforman se consideraron movimientos internos.

Para el análisis de contraste se tomó como referencia –a efectos académicos y sustantivos–:

a) Los principios, orientaciones establecidos en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública la cual promueve un enfoque común y propone la adopción de instrumentos que incentiven la mejora de la calidad en la gestión pública, que sean flexibles y adaptables a los diferentes entornos de las Administraciones Públicas Iberoamericanas y a sus diversas formas organizativas (CLAD, 2008).

b) Las acciones relacionadas con la calidad del servicio del programa PROEXCE, el cual está diseñado sobre la base de un marco de aprendizajes y estrategias nacionales, orientado por las buenas prácticas a nivel internacional y

con la guía base del Marco Común de Evaluación – Modelo CAF (SNAP, 2015).

c) Los resultados del índice de desarrollo de servicio civil, los índices de calidad del servicio civil, en específico el índice de capacidad funcional y sus puntos críticos medidos al 2015<sup>7</sup>, que son publicados por Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y que miden, los niveles de desarrollo que van desde Alto (60-100 puntos), Medio (40-59 puntos) a Bajo (hasta 39 puntos). Los niveles son el resultante de la evaluación del desempeño del sistema del servicio civil en función de los principios de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (BID, 2014).

A partir de estas referencias, la base del análisis documental y, adicionalmente cuando fue aplicable a través de la verificación, se identificó el cumplimiento de condiciones de un aprendizaje organizativo y se realizó una valoración en forma binaria (0-1: verdadero-falso), sobre las acciones en el periodo establecido.

## Resultados y Discusión

En las tablas 3, 4 y 5 se evidencian los resultados de rotación y movimientos del personal en el servicio público ecuatoriano, Función Ejecutiva, conforme la metodología anotada, en el periodo 2012-2016.

---

<sup>7</sup> Este año se realizó la última medición en Ecuador.



Tabla 3.  
*Índice de Rotación de Personal, Servicio Público ecuatoriano*

Indicador	2012 -1	2012-2	2013-1	2013-2	2014-1	2014-2	2015-1	2015-2	2016-1
V + D (# servidores)	62.246	47.165	59.339	46.757	50.263	62.237	74.830	54.956	83.885
PS (# servidores)	380.065	402.003	398.805	415.305	408.585	424.361	451.008	465.569	435.679
Índice de Rotación de Personal (%)	8%	6%	7%	6%	6%	7%	8%	6%	10%

Fuente: Datos de los Distributivos Institucionales/ Función Ejecutiva. Páginas Web Institucionales/ Defensoría del Pueblo-Ecuador. LOTAIP.  
Elaboración: Autora

Tabla 4.  
*Movimientos de Personal*

Indicador	2012 -1	2012-2	2013-1	2013-2	2014-1	2014-2	2015-1	2015-2	2016-1
N t2 + t1	411.196	425.593	428.491	438.692	434.143	455.502	488.451	493.072	477.662
N t1	368.283	394.788	389.008	413.406	402.250	415.982	443.512	463.599	452.878
N t2	391.847	409.217	408.601	417.204	414.920	432.740	458.504	467.539	418.479
Índice entradas t1	12%	8%	10%	6%	8%	10%	10%	6%	5%
Índice de salidas t1	5%	4%	5%	5%	5%	5%	7%	6%	13%

Fuente: Datos de los Distributivos Institucionales/ Función Ejecutiva. Páginas Web Institucionales/ Defensoría del Pueblo-Ecuador. LOTAIP.  
Elaboración: Autora

Tabla 5.  
*Movimientos Internos de Personal*

Indicador	2012 -1	2012-2	2013-1	2013-2	2014-1	2014-2	2015-1	2015-2	2016-1
Número de movimiento más alto	2	2	3	3	2	2	2	3	3
% Servidores en movimiento interno	0,21%	0,18%	0,18%	0,26%	0,17%	0,15%	0,50%	0,57%	0,25%
Índice de movimiento interno (o rotación de puestos)	1,51	1,56	1,52	1,42	1,53	1,06	1,03	1,74	1,04

Fuente: Datos de los Distributivos Institucionales/ Función Ejecutiva. Páginas Web Institucionales/ Defensoría del Pueblo-Ecuador. LOTAIP.  
Elaboración: Autora

Para la discusión es relevante considerar que ha existido estabilidad del gobierno desde 2007, aspecto que podría haber derivado a su vez en una relativa estabilidad en los cargos públicos, aún con la variación de autoridades institucionales. No obstante, se evidencia que el índice de rotación de personal se ha mantenido entre un mínimo de 6% y un máximo de 10% en el periodo analizado, siendo el índice de entradas superior al de salidas, a excepción del primer semestre de 2016.

Se destaca que el índice de entradas, medido en forma semestral, alcanza un mínimo de 6% y un máximo de 12% y el índice de salidas, ha sido relativamente estable hasta el 2014 con un máximo de 5% pero aumenta durante 2015 y 2016 en que registra un 13%. El personal registrado se ha mantenido en aumento al final de cada semestre a excepción del primer semestre 2016; siendo el primer semestre de 2012 y el 2016 donde se registran las mayores diferencias entre entradas y salidas de personal con un máximo de 7% y 8% respectivamente.

Respecto al movimiento al interior de la Función Ejecutiva, la relación porcentual de servidores que se mueven es menor al 1%, y lo hacen más de una vez por semestre, evidenciándose que el semestre con más movimiento interno fue el que corresponde al segundo semestre del 2015; estos datos se consideran una línea base, ya que su medición está restringida por ser valorada con cortes al inicio y al final de cada semestre.

Considerando que parte de la rotación normalmente se cubre con movimientos inter-

nos, al menos temporalmente, en este caso se podría concluir que las salidas de personal no necesariamente se están cubriendo con personal ya existente o en su defecto si se lo hace, su duración es menor de un semestre.

Como los movimientos internos pueden realizarse, entre otros, a través de las comisiones de servicios, y estas pueden tener una duración de hasta 6 años, de ser el caso, en el periodo analizado estos movimientos no quedarían en evidencia en toda su amplitud. De manera general, los movimientos cuya duración sean de más de un semestre, no quedarían registrados bajo esta metodología y tiempo de medición.

Si bien pueden existir diversas causas que pueden generar la rotación o el movimiento de personal; es importante enfatizar que durante el periodo de análisis se desarrollaba el Programa de Reforma Institucional 2011-2016<sup>8</sup> el cual incluía la eliminación de la sobre posición de funciones, desvinculación de personal no necesario y la ejecución de planes de optimización y racionalización de personal (BID, 2012). Asimismo, se anota que durante el periodo 2015-2016 se realizó un número importante de concursos de méritos y oposición a fin de dar cumplimiento a lo estipulado en la LOSEP respecto al ingreso al servicio público y, el porcentaje de vinculación a través de contratos ocasionales y la temporalidad de estos (Asamblea Nacional, 2010). Se emitieron también por parte del Ministerio de Finanzas directrices presupuestarias respecto a la contratación de servidores, en consideración de la economía del País. Incidencias que se ven reflejadas en los porcentajes anotados en las Tablas 3, 4 y 5.

---

<sup>8</sup> El Contrato con el BID para el desarrollo del mencionado programa fue suscrito en diciembre de 2011.

En las tablas 6 y 7 se evidencian los resultados del contraste de los factores de rotación y movimientos del personal con las condiciones de aprendizaje, las orientaciones en la

Carta Iberoamericana de Calidad, PROEXCE y las acciones en el periodo 2012-2016 (BID, 2012, 2016).

Tabla 6-A.

*Medidas para rotación, movimientos de personal y condiciones de aprendizaje, 2012-2016*

Condiciones Aprendizaje	Orientaciones y Acciones para calidad –Carta Iberoamericana (renglón)	Orientaciones PROEXCE/ Aprendizaje	Acciones Rotación Movimiento Interno	Resultados
				Índice de Servicio Civil <sup>9/</sup>
Competencias	Desarrollo de las capacidades de los empleados públicos (32,33)	<i>Actores</i> , conjunto de profesionales expertos en calidad que cumplen con las competencias necesarias para evaluar a instituciones. <i>Propósito</i> , promover desarrollo de capacidades institucionales para la sostenibilidad del servicio Incrementar el desarrollo de las capacidades, habilidades, y destrezas del servidor público de las instituciones de la Función Ejecutiva.	PROEXCE: Planificar, gestionar y mejorar los recursos humanos, de acuerdo a la estrategia y planificación, de forma transparente. Resultado: 27 Entidades en nivel comprometido; y 68 en implementación SGC  En el MEE se valora el desarrollo de la carrera del Evaluador, como una salvaguardia contra la inestabilidad que genera la rotación de los servidores públicos.  Norma Técnica del SPTH: Respecto al Plan de optimización y racionalización del personal el artículo 24, indica que las brechas de necesidades de incremento o excedentes de personal acorde a la plantilla del talento humano, se podrá cubrir a través de: Traslado administrativo a otras unidades o procesos internos; Traspaso de puestos a otras unidades o instituciones; Comisiones de servicio con remuneración para la prestación de servicios en otras instituciones Habilitación de partidas vacantes Contratos de servicios ocasionales Creaciones de puestos Supresiones de puestos Desvinculación de personal  Disposición General Séptima.-	ISC 2011: 21/100 2015: 41/100  Capacidad Funcional <sup>10</sup> 2011: 26/100 2015: 33/100  Punto crítico 25, del índice Apenas ha mejorado ligeramente respecto a la formación como apoyo el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa
Comunidades de aprendizaje	Aportaciones y sugerencias de los funcionarios públicos (60)	Optimización del aprendizaje organizacional promoviendo la inversión en TH		Punto crítico 13 Se mantiene respecto a la existencia de mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, que permitan responder con
Comunidades de Compromiso	Cartas de compromiso o de servicios al ciudadano <sup>11</sup> (47,48)	Elemento del programa. Compromiso Presidencial. Los compromisos permanecen abiertos en cambio de autoridades.		

<sup>9</sup> El ISC mejoró su rendimiento desde 2011, pasando de 21 a 41/100 puntos, ubicándose Ecuador en el grupo de desarrollo medio-alto. Los progresos son significativos en los índices de Eficiencia, de Mérito y de Capacidad Integradora, pero los índices de Consistencia Estructural y de Capacidad Funcional avanzaron en un proporción menor (BID, 2015).

<sup>10</sup> Se forma por la agregación de tres dimensiones: (a) Competencia (b) Eficacia Incentivadora: que refleja el grado en el que las políticas y prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio, (c) Flexibilidad: que es el grado en que dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y la puesta en marcha de innovaciones (BID, 2015).

<sup>11</sup> Documento a través del cual un ente público expresa sus compromisos asumidos en la prestación del servicio con especificaciones y mecanismos para su viabilidad (CLAD, 2008).

Tabla 6-B.

*Medidas para rotación, movimientos de personal y condiciones de aprendizaje, 2012-2016*

Condiciones Aprendizaje	Orientaciones y Acciones para calidad –Carta Iberoamericana (renglón)	Orientaciones PROEXCE/ Aprendizaje	Acciones	Resultados
			Rotación Movimiento Interno	Índice de Servicio Civil <sup>9/</sup>
Comunidades de práctica	Comparación e intercambio de mejores prácticas (59) Relaciones de cooperación y colaboración orientadas a mejorar la calidad (36, e)	Determinar la dirección a seguir con los planes de mejora, considerando las buenas prácticas implementadas y las propuestas en el modelo de referencia.	Los servicios profesionales o técnicos especializados sin relación de dependencia, podrán ser contratados para atender necesidades específicas y temporales de las instituciones, previo informe técnico de la UATH en el que se justifique que los productos requieren especialización en áreas determinadas y que no puede ser ejecutadas por personal de su propia entidad.	flexibilidad a las necesidades
Memoria Organizacional	Gestión del Conocimiento (58)	El Plan Nacional de Gobierno Electrónico -referido en PROEXCE- incluye como proyecto en construcción el de Gestión del Conocimiento.		Sistemas para toma de decisiones más que para la gestión del conocimiento

Fuentes: BID (2015). Diagnóstico Institucional del servicio civil, República del Ecuador. Washington, DC: BID. CLAD (2008). Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. San Salvador. Garzón, Manuel; Fisher, André. Modelo Teórico de Aprendizaje organizacional. Pensamiento y Gestión. Número 24, julio 2008, pp. 195-224. SNAP. (2015). PROEXCE. Quito. Ministerio del Trabajo. (2015). Norma Técnica del Subsistema de Planificación del Talento Humano. Acuerdo Ministerial 86. Registro Oficial Suplemento 494 de 06-may.-2015. Ecuador.  
Elaboración: Autora

Tabla 7.

*Cumplimiento de condiciones de aprendizaje vs movimientos de personal*

**Aspectos para optimizar efecto de Rotación/ Movimiento de Personal en el Aprendizaje**

Condiciones Aprendizaje Organizativo	Normativa	Proyectos	Implementación	Resultados
Competencias	1	1	1	1
Comunidades de aprendizaje	1	1	0	0
Comunidades de Compromiso	1	1	1	1
Comunidades de Práctica	1	1	1 <sup>12</sup>	0
Memoria Organizativa	1	1	0	0

Elaboración: Autora

<sup>12</sup> A través de procesos estandarizados por la SNAP. A través de compromisos que se resuelven y se convierten en resoluciones.

En la medida en que el proceso de aprendizaje organizativo se desarrolle y se produzca el conocimiento, se generarán resultados de gestión visibles en la calidad del servicio y será posible optimizar los costos asociados debido a la rotación, ya que la memoria organizativa, comunidades de aprendizaje y comunidades de práctica implementadas permitirán minimizar los costos respecto a la curva de aprendizaje.

### Conclusiones

Ecuador evidencia un avance importante en el ámbito normativo, procesos y proyectos en cuanto a la optimización de los efectos de la rotación / movimientos de personal de la Función Ejecutiva en el aprendizaje organizativo, no obstante, está en progreso la implementación de acciones para el cumplimiento cabal de sus condiciones, para evidenciar resultados.

La Función Ejecutiva ha previsto acciones dirigidas a generar excelencia en el servicio, sobre la base de las orientaciones establecidas por el CLAD para la calidad en la función pública, a fin de responder a las demandas de la ciudadanía; para ello, se ha requerido a lo largo de estos años el incremento de las capacidades, infraestructura tecnológica, interoperabilidad y reformas de estructura y normativas, lo que a su vez ha generado movimientos y rotación de personal. Se requiere estabilización del modelo

de gestión para no incrementar los índices, sin embargo ante un cambio de gobierno durante el periodo 2017, se espera que estos aumenten, por lo que es fundamental continuar y culminar los proyectos establecidos y el seguimiento de la normativa, a fin de optimizar los efectos de la rotación y movimientos.

En un análisis macro, considerando los diferentes condiciones de aprendizaje organizativo reflejados por medio de la normativa dispuesta y proyectos planteados desde los compromisos respecto a la calidad en la Función Pública a través de las instituciones rectoras, de seguimiento y control y ejecutoras, se verifica la existencia de coherencia en las acciones; sin embargo, se puede observar que su desarrollo aún no acompaña con la misma tendencia a la mejora en el índice de desarrollo del servicio civil, sus índices de calidad del servicio –capacidad funcional- y puntos críticos, los que siguen ubicándose por debajo de lo óptimo. Mejorar esta tendencia dependerá de que estas acciones se sostengan y se desarrollen las buenas prácticas.

Finalmente, se resalta en lo cuantitativo que del análisis se determinaron avances en tres (3) condiciones del aprendizaje organizativo en el sistema Función Ejecutiva –en los que se cumplen al menos con 3 de los 4 aspectos- y dos (2) en los que se evidencian resultados.

## Referencias

- Asamblea Nacional. (2010). *Ley Orgánica del Servicio Público*. Registro Oficial Suplemento 294 de Octubre de 2010.
- BID. (2012). *Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública Ecuador*. EC-L1094. Propuesta de Préstamo. Washington, DC.
- BID. (2014). *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Washington, DC. Responsables: Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente, y Mario Sanginés.
- BID. (2015). *Diagnóstico Institucional del servicio civil, República del Ecuador*. Washington, DC. Responsable: Luciano Strazza.
- BID. (2016) Archivo de operación EC-L1094. Informe Avance. Washington, DC.
- Chiavenato, I. (2011). *Administración de Recursos Humanos. El capital Humano en las Organizaciones (9ª ed.)*. México: McGraw Hill-Interamericana.
- Castillo, J. (2006). *Administración de Personal; un enfoque hacia la calidad (2ª ed.)*. Bogotá, Colombia: Ecoe Ediciones.
- CLAD-Centro Latinoamericano para el Desarrollo. (2008). *Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública*. X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. San Salvador, El Salvador.
- Crossan, M. M., Lane, H. W., y White, R. E. (1999). An organizational learning framework: from intuition to institution. *Academy of Management Review*, 24 (3), 522-537.
- Defensoría del Pueblo Ecuador (2016). Link de Transparencia. Distributivos Institucionales. Literal B2 y C. Portales Institucionales. Ecuador.
- Garzón, M. y Fisher, A. (2008). Modelo Teórico de Aprendizaje Organizacional. *Pensamiento y Gestión*, (24), 195-224. Universidad del Norte. Colombia.
- Gualavisi, M. y Oliveri, M. (Julio, 2016). *Antigüedad en el empleo y rotación laboral en América Latina*. Nota Técnica No. IDB-TN-1072. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Mercados Laborales. III. Título. IV. Serie.
- Ministerio del Trabajo. (2015). Norma Técnica del Subsistema de Planificación del Talento Humano. *Acuerdo Ministerial 86*. Registro Oficial Suplemento 494 de mayo 2015.
- Nonaka, I. y Takeuchi, H. (1995). The knowledge-creating company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation. *Oxford University Press*, New York- Oxford.
- SNAP- Secretaría Nacional de Administración Pública. (2015). *PROEXCE*. Quito. Ecuador.
- Swieringa, J. y Wierdsma, A. (1992). *Becoming a learning organization*. Addison Wesley Pub. Co., versión en castellano (1995), La organización que aprende. Addison Wesley Iberoamérica, Buenos Aires.