

Rotación en el jerárquico superior y memoria organizativa. Caso: Administración pública ecuatoriana 2012-2016

Rotation in the higher hierarchical and organizational memory. Case: Ecuadorian public administration 2012-2016

Fecha de recepción: 10 de junio de 2019

Fecha de aceptación: 17 de enero de 2022

*Irma Jara Iñiguez**
Jenny Cedeño Alcívar

RESUMEN

Se estudia el caso de la administración pública ecuatoriana en el periodo 2012-2016, con el propósito de describir la evolución en la construcción de la Memoria Organizativa (Mo) como elemento para la gestión de la rotación de los directivos públicos. Se aplica un diseño de análisis longitudinal de tendencia respecto a los índices de rotación, entradas y salidas de los directivos del sector público en contraste con la disponibilidad de distintos tipos de conocimiento en artefactos y mecanismos implementados. A partir de una investigación descriptiva, aplicando análisis documental y cualitativo se discuten las capacidades de los componentes y contenidos de la mo implementados, en relación con los requeridos para optimizar la dirección política y estratégica del Estado. El estudio identifica la existencia de gestión del conocimiento de tipo explícito interno y formal, pero sin condiciones para el aprendizaje organizativo frente los niveles de rotación que alcanzan en promedio el 28%.

PALABRAS CLAVE: Administración Pública, Funcionario Público, Gestión del Conocimiento, Gestión de personal, Información.

ABSTRACT

The case of the Ecuadorian public administration is studied in the period 2012-2016, with the purpose of describing the evolution in the construction of the Organizational Memory (OM) as an element for managing the rotation of public managers. A longitudinal trend analysis design is applied with respect to rotation rates, entries and exits of public sector managers in contrast to the availability of different types of knowledge in artifacts and mechanisms implemented. Based on an exploratory investigation, applying documentary and qualitative analysis, the capacities of the components and contents of the mo implemented are discussed, in relation to those required to optimize the political and strategic direction of the State. The study identifies the existence of internal and formal explicit knowledge management, but without conditions for organizational learning, compared to the levels of rotation that average 28%.

KEY WORDS: Public Administration, Public Servants, Knowledge Management, Personnel Management, Information.

*Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador. Correo-e de contacto: irma.jara@iaen.edu.ec

INTRODUCCIÓN

La administración pública ecuatoriana y sus organizaciones han experimentado una reforma sustancial en la última década, a raíz de la nueva Constitución de la República, publicada en el 2008. A su vez, al 2016, la gestión del servicio público se realizó en un entorno político complejo debido a las elecciones de 2017, a puertas de un cambio de gobierno y por consiguiente un esperado movimiento de autoridades. En un contexto como tal, la gestión de los funcionarios del nivel jerárquico superior (js), que para este caso son directivos a cargo de estrategias y decisiones de alto nivel, tanto en el ámbito técnico como aquellas bajo el control formal de los políticos, está sujeta a un alto grado de escrutinio por parte de la ciudadanía implicando su responsabilización en la consecución del valor público.

En esta situación es evidente la necesidad de adquirir, crear, almacenar, compartir, difundir e intercambiar conocimiento organizacional, con el propósito de que las propuestas, ideas, lecciones aprendidas y buenas prácticas desarrolladas como parte del aprendizaje organizativo no se restrinjan a su aplicación en una sola organización, momento o autoridad, sino que puedan desde la memoria organizativa (mo) transferirse entre servicios y niveles de gobierno, en búsqueda de la mejora del servicio y creación del valor público (Hartley y Rashman, 2018; Hartley y Skelcher, 2008).

Siendo concordante con lo afirmado por Hartley y Rashman (2018: 6) y Rashman, Withers y Hartley (2009: 464) existe evidencia que muestra que el concepto de aprendizaje organizativo, inter-organizativo y conocimiento está subinvestigado en lo que se relaciona con el sector público. Por tanto, con el propósito de ampliar el conocimiento respecto de las acciones realizadas en dicha temática, así como para

analizar y determinar el avance en la construcción de memoria organizativa y disponibilidad de conocimiento, a través de artefactos y mecanismos, en un marco previsible de rotación y movimientos de personal de tomadores de decisión, se estudia el caso de la administración pública ecuatoriana abarcando 122 entidades a nivel nacional con 2 560 unidades ejecutoras, incluido nivel central y territorio, aplicando un diseño longitudinal de tendencia a lo largo de 5 años, en el periodo 2012-2016.

Se analizan los movimientos de los servidores del js que son aquellos que tienen a su cargo la dirección política y administrativa del Estado, son de libre nombramiento y remoción y, por tanto, se excluyen del sistema de carrera del servicio público. Se delimita el estudio a los movimientos de los funcionarios desde y hacia fuera de la función ejecutiva, utilizando para ello la clasificación e información registrada en el distributivo de remuneraciones del sector público para Ecuador. Se calculan los índices de rotación, índices de entradas y salidas semestrales de servidores públicos del js de 2 560 unidades ejecutoras.

Para el análisis del nivel de construcción de la mo, se identifican los tipos de conocimiento disponibles, clasificados en: interno de la organización; externo a la organización; formal; informal; asegurado; no asegurable; histórico; propuestas; acorde al tema de usuarios o sectoriales (Maier, 2007). Se estudia también la disponibilidad de los mecanismos y sus características o capacidades para: almacenar el conocimiento disperso y organizacional no estructurado; atender y orientar consultas de los usuarios; recuperar y presentar conocimiento contextual; clasificar y categorizar conocimiento organizativo (Braga de Vasconcelos, Gouveia y Kimble, 2002).

MARCO TEÓRICO

De la rotación

Para el estudio se entiende a la rotación como el retiro permanente de una organización, de forma voluntaria o involuntaria y, que una tasa elevada de rotación interrumpe la operación eficiente de una organización cuando el personal preparado y experimentado se va y hay que encontrar sustitutos y prepararlos para que ocupen puestos de responsabilidad (Park y Shaw, 2013:269; Hur, 2013:5); y que, por otro lado, es un mecanismo que crea la oportunidad de reemplazar a un individuo de bajo desempeño por otro con aptitudes o motivación mejores, lo cual abre más oportunidades para que se incorporen ideas nuevas y frescas a la organización a través de la gestión de personal (Alshanbri *et al.*, 2015; Robbins y Judge, 2009).

En este marco, este tipo de movimiento de personal está expuesto a la pérdida o incremento de información y conocimiento en relación con la gestión de la organización. Entonces cuando se trata de retener el conocimiento en la organización, la gestión de personal debe preocuparse de crear la infraestructura necesaria (Alshanbri *et al.*, 2015). Para evitar las pérdidas que ocurren cuando un servidor preparado se retira de la organización y, a su vez facilitar el proceso de aprendizaje del nuevo se requiere de mecanismos de *mo* y sistemas para compartir el conocimiento que organicen y distribuyan la *mo* (Becerra-Fernandez y Sabherwal, 2015:154), en el marco del aprendizaje organizativo y la gestión del conocimiento institucional. Así mismo, al ingresar un nuevo servidor con nuevos conocimientos se requiere de mecanismos de *mo* para que el aprendizaje individual de éste pueda transformarse en aprendizaje organizativo.

De la Memoria Organizativa

El aprendizaje organizativo es cualquier aprendizaje que tiene lugar dentro de una organización, es un proceso dinámico que se produce a lo largo del tiempo y en todos los niveles en el que se producen interacciones continuas entre el nuevo aprendizaje y lo aprendido previamente, se crea conocimiento y se transfiere donde se necesita y, la organización mejora su capacidad para actuar (Lyles, 2014; Kane y Alavi, 2007, Crossan, Lane y White, 1999; Huber, 1991). Pero, para aprender en grupos como parte de una organización se deben establecer estándares que se conviertan en un campo común de aprendizaje para el grupo, en lugar de dejarlo a la interpretación individual, así mismo, el grupo debe aprender a responder ante un entorno de cambio, aprendiendo y aplicando el aprendizaje más rápido (Popowa-Nowak y Cseh, 2015; Kim, 2004; Smith, 2001; 2013).

La coherencia en las interpretaciones organizativas es posible gracias al intercambio trascendiendo el nivel individual, por ello la organización puede preservar el conocimiento cuando los miembros se desvinculan (Becerra-Fernandez y Sabherwal, 2015:154); este conocimiento puede integrarse en sistemas y artefactos, así como dentro de los individuos, siendo así, la *mo* se toma como un constructo a nivel individual y de organización (Walsh y Ungson, 1991).

El constructo está compuesto por la estructura de su mecanismo de retención, la información contenida en él, los procesos de adquisición y recuperación de información y sus efectos consecuentes. La *mo* corresponde a la información relacionada con la organización que es almacenada y puede utilizarse para las decisiones actuales. Para su reconocimiento y diseño es necesario comprender cómo se adquieren, conservan, recuperan e incluso olvidan

44 los eventos pasados dentro de la organización (Walsh y Ungson, 1991).

Si la memoria se puede definir como un sistema capaz de almacenar cosas percibidas y/o experimentadas, más allá de la duración de la ocurrencia real, y recuperarlas, a su vez puede afirmarse que el aprendizaje no es posible sin memoria (Maier, 2007:25; Kim, 2004:44,53; Lehner y Maier, 2000). Un sistema de memoria organizacional (smo) puede estar constituido por varios elementos y su contenido puede estar localizado en la gente (mente), artefactos, sistemas de gestión del conocimiento y, frecuentemente el conocimiento explícito es predominante al implícito debido a lo complejo de la descripción del último, aun siendo igual de importante en el contenido de la mo (Maier, 2007).

En un intento de clasificar de forma pragmática los tipos de contenido de una mo, se pueden realizar las siguientes distinciones o tipos de conocimiento: interno de la organización, es decir, creado por la misma; externo a la organización; formal, el aprobado por autoridad; informal; asegurado, aquel protegido por algún derecho de propiedad intelectual o algún otro contrato legal; no asegurable como patentes externas; histórico, aquel relacionado con eventos pasados, experiencias; relativo al futuro o proyectado; clasificado de acuerdo con el tema, aquel que se tiene acerca de los elementos involucrados en algún proceso; pudiendo además, distinguirse entre conocimiento adecuado para principiantes y el adecuado a la percepción de expertos (Maier, 2007: 66-67).

Respecto a las características que deben tener los artefactos o mecanismos de una mo, siguiendo a Braga de Vasconcelos *et al.* (2002:8), se identifican la capacidad de: almacenar el conocimiento disperso y organizacional no estructurado, como las características de competencias organizativas,

experiencias de proyectos y conocimiento contextual; atender consultas de los usuarios y apoyar a la toma de decisiones, y proporcionar una estructura de orientación; recuperar información basada en el contexto y presentar conocimiento contextual; clasificar y categorizar el conocimiento organizativo.

Del jerárquico superior en la administración pública ecuatoriana

El nivel jerárquico superior en la administración pública –central– ecuatoriana está integrado por puestos con funciones y responsabilidades que involucran la toma de decisiones de carácter técnico y administrativo, cuyos titulares son los responsables de la ejecución de políticas públicas, estatales, gubernamentales e institucionales. Comprende 10 grados, que incluyen cargos de asesores, coordinadores de despacho, directores técnicos de área, gerentes, coordinadores generales, Subsecretarios, Viceministros, Ministros, Vicepresidente y Presidente (Ministerio del Trabajo, 2015). La estructuración y conformación del nivel jerárquico superior está a cargo del ente Rector en materia de remuneraciones del sector público, para este caso el Ministerio del Trabajo (Presidencia, 2011).

La Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) establece en su artículo 83, que se excluye del sistema de la carrera del servicio público, entre otros a quienes tienen a su cargo la dirección política y administrativa del Estado y a los servidores de libre nombramiento y remoción, y de nombramiento provisional. El artículo 85 indica que las autoridades nominadoras podrán designar, previo el cumplimiento de los requisitos previstos para el ingreso al servicio público, y remover libremente a los servidores que ocupen dichos puestos, y que la remoción así efectuada no constituye destitución, ni sanción disciplinaria

de ninguna naturaleza; por lo que, esto evidencia y hasta cierto punto asegura una movilidad sin limitaciones (Asamblea, 2010).

Acorde con la losep, según lo descrito en su disposición general décima octava, se define a un funcionario como el servidor que ejerce un puesto, excluido de la carrera del servicio público, de libre nombramiento y remoción por parte de la autoridad nominadora o de periodo fijo, y su puesto se encuentra dentro de los grupos ocupacionales de la escala de remuneraciones mensuales unificadas del nivel jerárquico superior; y, a un servidor a todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un puesto o cargo, función o dignidad dentro del sector público sea o no de libre nombramiento y remoción (Asamblea, 2010).

METODOLOGÍA

Se realizó una investigación de tipo descriptiva, con un diseño de estudio del caso de la administración pública ecuatoriana, que analiza los avances en la construcción de la Memoria Organizativa (MO) como elemento para la gestión de los niveles de rotación de los funcionarios del nivel jerárquico superior, que se los denominará como directivos públicos, durante el periodo 2012-2016.

Se utilizó para el estudio un enfoque principalmente cualitativo. Se aplicaron técnicas de análisis documental para la identificación y discusión de las características y capacidades de los componentes y contenidos de la MO implementados, en contraste con los requeridos para optimizar la dirección política y estratégica del Estado. Se trabajó con un esquema de análisis diacrónico del marco normativo-estratégico, mecanismos e instrumentos utilizados, informes de rendición de cuentas, prácticas y acciones relacionadas con la gestión del

talento humano en la administración pública, y en específico la función ejecutiva en Ecuador.

Se analizó también, aplicando un diseño longitudinal de tendencia, la información de carácter cuantitativa derivada de los datos de la planificación y, los movimientos del personal calculados a partir del distributivo mensual del sector público. Se contrastaron los resultados periódicos semestrales de la rotación del jerárquico superior, con la viabilidad y coherencia de las acciones para el cumplimiento de condiciones para la construcción de una memoria organizativa, en el marco de la tipificación establecida en Maier (2007) y, dirigidas a la mejora en la calidad del servicio.

Para el análisis de memoria organizativa en este esquema y de los índices de rotación y movimientos se definió en el alcance como organización a la Función Ejecutiva, y se ha delimitado al Jerárquico Superior, excluyendo a los asesores, bajo la lógica de procedimientos y regulaciones comunes en el ámbito de lo administrativo. El análisis comprende a 122 instituciones y sus 2 560 unidades organizativas, que constan como parte de la función ejecutiva en el distributivo emitido por el Ministerio de Finanzas utilizado por el Ministerio de Trabajo para el periodo de análisis.

Para calcular la rotación y la movilidad de personal, a partir de los datos recolectados de los distributivos mensuales de las instituciones de la Función Ejecutiva (Ministerio del Trabajo, 2017), se realizaron cortes semestrales dentro del periodo 2012-2016 y se consideraron únicamente los movimientos realizados por los servidores desde y hacia fuera de esta función de Estado, a partir de los datos al inicio y el final de dichos cortes. Se realizaron las siguientes mediciones:

1. El índice de rotación de personal para este estudio se establece como la relación porcentual

46 entre el número de servidores en la Función Ejecutiva que se vinculan y desvinculan, y la cantidad total promedio de personal (Castillo, 2006). Se mide semestralmente, en periodos de enero-junio y de julio-diciembre, y se utilizó la siguiente fórmula:

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

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 (Jara Iñiguez, 2017):

$$\text{Índice de entrada} = [(N_{t2} + t1 - N_{t1}) / N_{t1}] * 100$$

$$\text{Índice de salida} = [(N_{t2} + t1 - N_{t2}) / N_{t1}] * 100$$

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

Para realizar el contraste de los resultados periódicos de la rotación del jerárquico superior, con el cumplimiento de condiciones respecto a la construcción de una memoria organizativa, se consideró el conocimiento crítico que está organizado en los procesos directivos o estratégicos, entendiendo a estos niveles de autorización, como productores de este conocimiento estratégico. Al mismo tiempo, descartando la existencia de barreras (estructurales y psicológicas) que impidan el proceso de aprendizaje organizativo, porque lo que se desea estudiar es el establecimiento de la mo en los niveles directivos o expertos con los niveles de rotación determinados para este caso.

Se realizó como parte del contraste el análisis de la existencia de los mecanismos o instrumentos que evidencien el establecimiento de los componentes principales para el funcionamiento de la mo, con un valor estratégico para la organización, desde el proceso de adquisición del conocimiento, almacenamiento, recuperación/utilización y distribución del conocimiento (Walsh y Ungson, 1991) y, la posibilidad de su implementación con la rotación del jerárquico superior.

A su vez se consideró la combinación de conocimientos explícitos y tácitos que hacen referencia a los procesos estratégicos de la organización (Makinen y Huotari, 2004:752) y tomando como referencia a Maier (2007:66-7,78-9), basados principalmente en su adecuación para expertos, verificando la mo, constituida por conocimientos enfocados en:

- Métodos, instrumentos, procedimientos, productos/servicios, de tipo:
 - Interno de la organización: análisis y estudios.
 - Externo a la organización: análisis y estudios.
 - Formal: documentos oficiales, estructuras, estatutos, y manuales.
 - Informal: ideas, recomendaciones, inquietudes.

- Asegurado: patentes, libros indexados y elementos declarados en IEPi.
- Asegurable/certificable: buenas prácticas.
- No asegurable: patentes externas.
- Histórico: lecciones aprendidas.
- Proyectado: propuestas y nuevas ideas.
- Participantes, Sectores, usuarios, de tipo:
 - Directorios sectores/Consejos sectoriales.
 - Experiencias, casos, con usuarios.
 - Atención ciudadana clasificada.

Para identificar los componentes y elementos de la mo se utilizaron como medios de verificación los documentos del Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014 y 2016 realizados por la

Secretaría Nacional de Administración Pública, Programa ProExce (sNAP, 2015), los Libros de Transición del Gobierno (Presidencia, 2017) y los artefactos/sistemas: Gobierno por Resultados (GpR), Plataforma de contacto ciudadano (pQRSSF); Sistema de Compromisos Presidenciales (SIGOB) y Centro de Gestión Gubernamental (CEGE); Páginas Web Institucionales Homologadas/ con el Link Lotaip; Sistema Nacional de Información (SIN); Sistema Integrado de Talento Humano (SIITH); Sistema de Gestión Documental (QUIPUX); Sistema de Administración Financiera (SIGEF); como medios principales y separados, ya que a la fecha no se tiene implementado un SMO integrado a nivel nacional.

Cuadro 1

INFORMACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE INSTRUMENTOS Y MECANISMOS ÚTILES PARA MO

<i>Instrumentos/mecanismo</i>	<i>Soporte</i>	<i>Descripción</i>	<i>Vigencia</i>
<i>Plan Nacional de Gobierno Electrónico</i>	Documental	Plan para construir un modelo de gobierno electrónico que aporte a los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir y a las estrategias nacionales, bajo los principios de igualdad, legalidad, conservación, transparencia, accesibilidad, proporcionalidad, responsabilidad, adecuación tecnológica, continuidad, reciprocidad, seguridad, confianza, interrelación y excelencia, con la finalidad de mejorar la relación y actuación del Estado frente a los diferentes actores de la sociedad.	2014-2017 2016-2017
<i>PROEXCE-Programa del Modelo Ecuatoriano de Excelencia</i>	Documental	Constituido por un conjunto de proyectos alineados que hacen parte de los planes de mejora propuestos a partir de la adopción del Modelo Ecuatoriano de Excelencia. Articulador estratégico de las iniciativas institucionales para alcanzar la excelencia en la gestión, la calidad en la prestación de los servicios públicos y cumplir las expectativas del ciudadano.	Desde 2015
<i>Libros de Transición (2017)</i> <i>Transición de Gobierno</i> <i>Transición Sectorial</i> <i>Transición Presidencial</i> <i>Informe a la Nación 2007-2017</i> <i>Inversión para el desarrollo</i>	Documental	Instrumento institucionalizado de transición de Gobierno. El primer libro contiene una primera sección sobre “el Gobierno” y una segunda, sobre el “Presidente”, sintetiza los temas de carácter estratégico con mayor relevancia para la gestión gubernamental y explica en resumen las principales herramientas con que cuenta la máxima autoridad nacional para el ejercicio de su rol. El segundo texto contiene la información institucional del Ejecutivo, organizado de acuerdo con su estructura macro: las cuatro secretarías nacionales, a cargo de temas transversales de la administración pública; y los 6 consejos sectoriales, que reúnen por ámbitos de gestión comunes, a las entidades encargadas de la formulación y la ejecución de la política pública. El tercer texto expone el funcionamiento de la casa de Gobierno, así como la gestión interna que realiza la Presidencia de la República para el jefe de Estado.	2017

Continúa...

<i>Instrumentos/mecanismo</i>	<i>Soporte</i>	<i>Descripción</i>	<i>Vigencia</i>
<i>Sistema Nacional de Información (SIN)</i>	Sistema	Conjunto organizado de elementos que permiten la interacción de actores con el objeto de acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información relevante para la planificación del desarrollo y las finanzas públicas (información estadística, geográfica, territorial; Dato abierto). Característica: Interactiva/Integrativa.	Desde 2014
<i>Gobierno por Resultados</i>	Sistema	GPR, es una metodología y herramienta implementada para dar transparencia y continuidad a la gestión de todas las instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y dependiente de la Función Ejecutiva, mediante la definición, alineación, seguimiento y actualización de Planes Estratégicos, Específicos y Operativos, en todos los niveles de la Institución.	Desde 2010
<i>Páginas Web Institucionales Homologadas- LOTAIP</i>	Sistema	Sitios web preestablecidos, para homologar una plantilla de diagramación única y generar un relacionamiento entre el Estado y el ciudadano, para incentivar la participación y la interacción entre ellos. Se unifican los criterios para el uso de sitios web de todas las instituciones del Estado, con el fin de que se conviertan en un puente de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos. Contiene un link para el cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Desde 2012
<i>Plataforma de contacto ciudadano (PQRSSF)</i>	Sistema	La plataforma de contacto ciudadano tiene las siguientes secciones: preguntas; quejas; solicitudes de información pública; sugerencias; felicitaciones y denuncias. El acceso se encuentra a través de las páginas homologadas.	Desde 2015
<i>SIGOB/CEGE</i>	Sistema	Con el propósito de centralizar en una sola herramienta los decretos, disposiciones ministeriales, acuerdos ministeriales, instrumentos internacionales, entre otros, se creó el sistema informático “CEGE”, que permite consultar, gestionar y controlar en línea tales documentos. SIGOB: Este sistema fue creado para contribuir con el seguimiento a la ejecución de los compromisos y disposiciones presidenciales, con el fin de garantizar su cumplimiento oportuno.	Desde 2012
<i>Sistema SIITH</i>	Sistema	Herramienta informática de administración, gestión y desarrollo de talento humano, bajo rectoría del Ministerio del Trabajo (Registro de información, estructura institucional, administración de personal, reclutamiento y selección de personal, clasificación de puestos, planificación de talento humano, formación y capacitación y evaluación del desempeño).	Desde 2013
<i>Sistema de Gestión Documental - Quipux</i>	Sistema	Herramienta que apoya en la gestión documental realizada por los servidores públicos de las Instituciones Públicas. También tienen acceso los ciudadanos.	Desde 2011
<i>Sistema de Gestión Financiera (SIGEF, Spryn; SIPREN, Bienes y Existencias)</i>	Sistema	El sistema de Administración Financiera es el conjunto de elementos interrelacionados, interactuantes e interdependientes, que debidamente ordenados y coordinados entre sí, persiguen la consecución de un fin común, la transparente administración de los fondos públicos.	Desde 2007 ¹

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de SENPLADES (2017a; 2017b; 2017c; 2017d); SNAP (2014; 2015; 2016); SNI (2018); GPR (2017); SIITH (2018); eSIGEF (2018); QUIPUX (2018); CEGE (2018); PQRSSF (2017).

¹Se inició a partir de 2007 el nuevo sistema de administración financiera e-sigef, luego de lo cual se han realizado varios ajustes, mejoras e incorporaciones al sistema.

En relación con los artefactos o mecanismos de la mo (en construcción) se verificó la existencia de una o varias de las características basadas en el conocimiento expuestas por Braga de Vasconcelos *et al.* (2002), relacionadas con las capacidades de las herramientas tecnológicas, a fin de evidenciar si se viabilizaría la implementación de los distintos componentes de la mo:

- Almacenar el conocimiento disperso y organizacional no estructurado: competencias empresariales, experiencias de proyectos y conocimiento contextual (2 A).
- Atender de forma semiautomática consultas de los usuarios y apoyar a la toma de decisiones; proporcionar una estructura de orientación, con sugerencias y alternativas (2 B).
- Recuperar información basada en el contexto, ayudando a la resolución de las problemáticas (2 C).
- Razonamiento sobre la estructura conceptual y sus instancias en particular, con el fin de categorizar y crear los nuevos activos del conocimiento organizacional (2 D).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Se evidencian en el periodo analizado considerables niveles de rotación en el jerárquico superior, siendo el índice más bajo de 19% y el más alto de 28%, con los índices más altos de entradas del 35% y de salidas 43% respectivamente, según se desprende del cuadro 2. Esto conlleva a que las organizaciones públicas estén incurriendo en costos directos e indirectos de gestión del talento humano y, a su vez perdiendo el conocimiento institucional proveniente de los funcionarios responsables de la ejecución de políticas públicas (expertos), lo que también implica un costo derivado de la recuperación del conocimiento y de las contradicciones de acciones institucionales, estratégicas

y directivas realizadas sin contar con el conocimiento previamente aprendido (histórico y contextual). Esto, toda vez que las personas actúan en primera instancia como importantes repositorios de memoria organizacional (Walsh y Ungson, 1991) y, por tanto, en este caso, de conocimientos estratégicos para las organizaciones públicas.

Cuadro 2

ÍNDICE DE ROTACIÓN DE PERSONAL, JERÁRQUICO SUPERIOR.

FUNCIÓN EJECUTIVA

Periodo	Índice de Rotación	Índice de Entradas	Índice de Salidas
2012, 1 Semestre	27%	32%	24%
2012, 2 Semestre	24%	26%	23%
2013, 1 Semestre	28%	32%	25%
2013, 2 Semestre	27%	35%	22%
2014, 1 Semestre	36%	20%	43%
2014, 2 Semestre	20%	22%	18%
2015, 1 Semestre	25%	34%	20%
2015, 2 Semestre	19%	21%	18%
2016, 1 Semestre	28%	29%	27%
2016, 2 Semestre	21%	20%	22%

Fuente: Elaboración propia con datos de los Distributivos Institucionales/Función Ejecutiva. Ministerio del Trabajo (2017).

Los momentos críticos relacionados con entradas y salidas de funcionarios se identifican en el segundo semestre del 2013 y el primer semestre del 2014, respectivamente. En estas circunstancias, el aporte al aprendizaje organizativo, luego del proceso de transformación e integración del conocimiento a través de las fases individual-grupal-organizativa, hacia y desde los nuevos directivos podría facilitarse con la existencia de mo.

Pero, si el principal resultado del proceso de aprendizaje organizativo es generar conocimientos, integrarlo e institucionalizarlo atravesando los niveles individual, grupal y organizacional (Crossan *et al.*, 1999), para optimizar la gestión se debe analizar: a) la disponibilidad de los diversos mecanismos, artefactos y/o repositorios empleados para almacenar,

50 en la memoria de la organización, los conocimientos provenientes de este aprendizaje con el propósito de que puedan ser recuperados y utilizados en el futuro (Lehner y Maier, 2000; Walsh y Ungson, 1991); b) el contenido y clasificación, para identificar su efectividad en disminuir las brechas ocasionadas por la rotación de los funcionarios, en los niveles ya descritos.

Adicionalmente, en el servicio público, dentro de la clasificación de contenidos se destaca el conocimiento generado, como producto de aprendizaje, en relación con las necesidades y problemáticas de los ciudadanos. La adquisición de este conocimiento se favorece utilizando la colaboración y participación de la ciudadanía, a través de mecanismos integrados a los SMO, que podrían constituirse en un aprendizaje interactivo (Crossan *et al.*, 1999).

Para el caso de estudio, como se desprende de los cuadros 3, 4 y 5, la disponibilidad de instrumentos que contienen información y conocimientos derivados del aprendizaje organizativo: a) se ha incrementado con respecto al de tipo interno a la organización y formal; b) ha variado ligeramente para los de tipo externo e informal; y, c) se presenta sin variación para los de tipo asegurado, asegurable, histórico y de proyección/propuestas.

En relación con las tipologías de contenidos, con mayor especificidad, se evidencia como resultado del estudio que, para el caso de los instrumentos analizados, se pueden encontrar y/o incluir propuestas, estudios y análisis internos de la organización, estudios y análisis de institución externa, directorios sectoriales, o información de consejos sectoriales, experiencias y casos acerca de usuarios, preguntas y respuestas de/para usuarios. Sin embargo, no se evidencia, en ninguno de los instrumentos objeto de análisis, información o contenido relacionado con lecciones aprendidas o buenas prácticas—catalogadas formalmente como tal y detalladas—, sino solamente como información no clasificada, que es lo que se evidencia en el cuadro 4; lo cual, es una característica que agrava los efectos de

la rotación en el sector público, ya que el aprendizaje dentro y entre las organizaciones ha sido identificado como un elemento esencial en los procesos de mejora del servicio público (Rashman *et al.*, 2009).

Una lección aprendida, para ser catalogada como tal, debe ser significativa para que tenga un impacto efectivo en la administración y debe ser aplicable en la medida en que identifica un diseño, proceso o decisión específica que reduce o elimina resultados negativos, o refuerza un resultado positivo (Secchi *et al.*, 1999).

Cuando las lecciones y buenas prácticas se incorporan tanto a través de instrumentos o mecanismos como en las reglas formales, los procedimientos operativos y los sistemas de información de una organización, éstas ya no se pierden como resultado de la rotación de personal. Además, las lecciones y buenas prácticas se pueden transferir e integrar en la organización y entre organizaciones cuando los sistemas interoperan.

No se evidencia que, para la incorporación de conocimiento en los artefactos o para la construcción de un sistema apropiado, se hayan realizado avances en definir aspectos homologados para la recolección, verificación, almacenaje, diseminación y aplicación de las lecciones aprendidas, que como mencionan Becerra-Fernandez y Sabherwal (2015) son esenciales de este tipo de sistemas, por ejemplo, los métodos de recolección de contenido: pasivo, reactivo, después de la acción, proactiva, activa e interactiva.

Del análisis documental, se desprende que los años 2013 y 2014 en los cuales se presentan nudos críticos respecto a la rotación con el 28%, índice de entradas 34% y de salidas 31% en promedio, se corresponden con periodos que coinciden con disposiciones de restricción presupuestaria que incluyeron disminución de beneficios a servidores, limitaciones de contrataciones ocasionales y, reestructuras de Ministerios (Senplades, 2017c); estas mismas causales, que se evidencian como una

Cuadro 3

INSTRUMENTOS E IDENTIFICACIÓN DE CONTENIDOS COMO MO. FUNCIÓN EJECUTIVA

<i>Clasificación Contenidos / Mecanismo; Instrumento</i>	<i>SNI</i>	<i>GPR</i>	<i>Web/ Homolog</i>	<i>Contacto ciudadano</i>	<i>SIGOB/ CEGE</i>	<i>Quipux</i>	<i>SIITH</i>	<i>SIGEF</i>
	2014	2010	2012	2015	2012	2011	2013	2007
<i>Interno</i>	1	1	1	0	1	1	1	1
<i>Externo</i>	0	0	1	1	1	1	0	1
<i>Formal</i>	1	1	1	0	1	1	1	1
<i>Informal</i>	0	0	0	1	1	0	0	0
<i>Asegurado</i>	0	0	1	0	0	0	0	0
<i>Asegurable</i>	0	1 ²	0	0	1	1 ²	0	0
<i>Histórico</i>	0	1 ³	0	0	1	1 ³	0	0
<i>Proyectado/Propuestas</i>	0	1	0	0	1	1	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de CEGE (2018); eSIGEF (2018); GPR (2017); pQRSF (2017); QUIPUX (2018); SENPLADES (2017a; 2017b; 2017c; 2017d); SIITH (2018); SNAP (2014; 2015; 2016); SNI (2018).

Cuadro 4

CONTENIDOS TIPO DE MO IDENTIFICADOS POR INSTRUMENTO

<i>Tipo de contenidos / Mecanismo; Instrumento</i>	<i>SNI</i>	<i>GPR</i>	<i>Web/ Homolog</i>	<i>Contacto Ciudadano</i>	<i>SIGOB/ CEGE</i>	<i>Quipux</i>	<i>SIITH</i>	<i>SI-GEF</i>
	2014	2010	2012	2015	2012	2011	2013	2007
<i>Lecciones aprendidas</i>	0	1	0	0	1	1	0	0
<i>Mejores Prácticas</i>	0	1	0	0	1	1	0	0
<i>Propuestas</i>	0	1	0	0	1	1	0	0
<i>Estudios y Análisis Internos de la organización</i>	1	1	1	0	1	1	0	0
<i>Estudios y Análisis, Institución Externa</i>	0	0	1	0	1	1	0	0
<i>Directorios sectores/ Consejos sectoriales</i>	1	1	1	0	0	1	0	0
<i>Experiencias, casos acerca de usuarios</i>	0	0	0	1	1	0	0	0
<i>Preguntas y Respuestas</i>	0	0	1	1	0	1	0	0

Fuentes: Elaboración propia con datos de CEGE (2018); eSIGEF (2018); GPR (2017); pQRSF (2017); QUIPUX (2018); SENPLADES (2017a; 2017b; 2017c; 2017d); SIITH (2018); SNAP (2014; 2015; 2016); SNI (2018).

² Registros sin clasificar, actualmente.

³ Registros sin clasificar, actualmente.

52 diferencia de un mayor índice de salidas en relación con el índice de entradas en el 2014, sostuvieron un estancamiento en cuanto al avance hacia la construcción de una mo, que se verifica en los cuadros 5 y 6 respecto a los años 2015 y 2016, en cuanto a establecimiento de artefactos, mecanismos y, desarrollo de sus capacidades.

A pesar de que, los niveles de rotación han sido altos desde el 2012, a la fecha de corte del estudio, aun cuando se muestran avances en la construcción de una mo, no se encuentra desarrollada e integrada

adecuadamente o constituida como un sistema de memoria organizacional; por tanto, acorde con lo expresado por Maier (2007), Kim (2004), Lehner y Maier (2000), no sería posible el desarrollo de aprendizaje, para los niveles estudiados. Esta situación es agravada con variadas restricciones como las presupuestarias y eventos previsible como épocas electorales. Por lo que, lo descrito evidencia que la administración pública ecuatoriana no realizaría un manejo de la rotación teniendo como base a la mo como elemento para su gestión.

Cuadro 5

EVOLUCIÓN DE LA DISPONIBILIDAD DE TIPOS DE CONTENIDOS EN INSTRUMENTOS Y MECANISMOS

Tipo/ Índices	2012	2013	2014	2015	2016	AVANCE 2012-2016
Rotación	26%	28%	28%	22%	25%	26%
Entradas	29%	34%	21%	28%	25%	27%
Salidas	24%	24%	31%	19%	25%	24%
Interno	5	6	7	7	7	Bajo
Externo	4	4	4	5	5	Bajo
Formal	5	6	7	7	7	Bajo
Informal	1	1	1	2	2	Bajo
Asegurado	1	1	1	1	1	Nulo
Asegurable	3	3	3	3	3	Nulo
Histórico	3	3	3	3	3	Nulo
Propuestas	3	3	3	3	3	Nulo

Fuente: Elaboración propia con datos de CEGE (2018); eSIGEF (2018); GPR (2017); Ministerio del Trabajo (2017); PQRSF (2017); QUIPUX (2018); SENPLADES (2017a; 2017b; 2017c; 2017d); SIITH (2018); SNAP (2014; 2015; 2016); SNI (2018).

Cuadro 6

IDENTIFICACIÓN DE CAPACIDADES POR INSTRUMENTOS Y MECANISMOS QUE PUEDEN UTILIZARSE PARA MO

Capacidad	SNI	GPR	Wed/Homolog	Contacto Ciudadano	SIGOB/CEGE	Quipux	SIITH	SIGEF	Nivel
2 A	0	0	0	1	0	0	0	0	Bajo
2 B	0	0	0	1	0	0	0	0	Bajo
2 C	0	1	0	0	0	0	0	0	Bajo
2 D	1	1	0	0	0	0	0	0	Bajo

Fuente: Elaboración propia con datos de CEGE (2018); eSIGEF (2018); GPR (2017); Ministerio del Trabajo (2017). PQRSF (2017); QUIPUX (2018); SENPLADES (2017a; 2017b; 2017c; 2017d); SIITH (2018); SNAP (2014; 2015; 2016); SNI (2018).

CONCLUSIONES

Se determina con el estudio que las acciones emprendidas en la administración pública ecuatoriana en el periodo 2012-2016, muestran consistencia para la construcción de la *mo* en cuanto a la disponibilidad de artefactos o mecanismos para almacenar contenidos de conocimiento e información de tipos interno y formal; no obstante, es bajo el nivel de avance o evolución a lo largo del periodo y, siendo en la práctica ausentes los resultados para el conocimiento relacionado con lecciones aprendidas y mejores prácticas organizativas. Así mismo, se identifican bajas capacidades de los artefactos y mecanismos, según la clasificación de Braga de Vasconcelos *et al.*, (2002); por lo que, con estas limitaciones, no se evidencian las condiciones requeridas para un aprendizaje organizativo sostenido, en atención a los niveles de rotación identificados para el jerárquico superior en la administración pública ecuatoriana, al no constatarse los componentes y elementos de la *mo*, ya que según lo afirmado por Lehner y Maier (2000) sin memoria no hay aprendizaje.

Esta conclusión, se sustenta en que a través de una *mo* se puede respaldar la toma de decisiones, ya que esta preserva el historial de la organización a través de las lecciones aprendidas y, por lo tanto, se constituye en la base y el fundamento de las decisiones. Los directivos de las organizaciones públicas necesitan utilizar el conocimiento, resultante del aprendizaje organizativo, en sus distintos tipos de contenidos, para adoptar las mejores decisiones en favor de la ciudadanía.

En el proceso de construcción de *mo*, se debe dinamizar e integrar las capacidades de los artefactos y mecanismos para almacenar, procesar, recuperar, y categorizar los distintos tipos de conocimiento abordados en el estudio.

Adicionalmente, se debe enfatizar en los de tipo histórico y asegurable, que sean obtenidos de forma interactiva y como resultado de la atención y orientación a la ciudadanía, ya que estos permiten articular y delinear mejores prácticas de servicio, a fin de crear valor público.

De la tabla 4 se desprende que los tipos de contenidos de *mo* identificados por instrumento se han desarrollado de manera muy limitada y básicamente en el tipo de conocimiento explícito; a pesar de que, el tipo de conocimiento tácito es aquel en que los mecanismos de *mo* deben enfatizarse cuando los directivos –considerados como expertos– tienen alta rotación.

Partiendo de la inexistencia de evidencia, respecto a estrategias adoptadas por los dirigentes del sector público que permitan mejorar la retención o estabilidad de los funcionarios, al menos en el mismo periodo de gobierno y, que la creación de conocimiento en organizaciones públicas en Ecuador se identifica más como un factor de implementación de políticas y modelos, que como un objetivo explícito; resulta fundamental, enfocar y dirigir procesos para el establecimiento de *mo* y preservar el aprendizaje organizativo.

REFERENCIAS

- Alshanbri, N., Khalfan, M., Noor, M. A., Dutta, D., Zhang, K. y Maqsood, T. (2015), “Employees’ turnover, knowledge management and human recourse management: a case of Nitaqat program”, en *International journal of social science and humanity*, vol. 5, núm. 8, pp.701-706.
- Asamblea (2010), *Ley Orgánica de Servicio Público*, Registro Oficial Suplemento 294 de octubre de 2010, Ecuador.
- Becerra-Fernandez, I. y Sabherwal, E. (2015), *Knowledge management: systems and processes*, 2 da. Edición, New York, Estados Unidos, Routledge.

- 54 Braga de Vasconcelos, J., Gouveia, F. y Kimble, C. (2002), *An Organizational Memory Information System using Ontologies*, en http://www.chris-kimble.com/Publications/Documents/Vasconcelos_2002.pdf, consultado el 16 de octubre de 2018.
- Castillo, J. (2006), *Administración de Personal: un enfoque hacia la calidad* (2a ed.), Bogotá, Colombia, Ecoe Ediciones.
- Centro de Gestión Gubernamental (CEGE) (2018), Centro de Gestión Gubernamental. Ecuador, Presidencia de la República, en <http://www.cege.gob.ec>, consultado el 16 de octubre de 2018.
- Crossan, M., Lane, H. y White, R. (1999), "An organizational learning framework: from intuition to institution", en *Academy of Management Review*, vol. 24, núm. 3, pp.522-537.
- eSIGEF (2018), Sistema de Administración Financiera. Ecuador, Ministerio de Finanzas, en <https://esigef.finanzas.gob.ec/esigef/login/index.htm>, consultado el 10 de octubre de 2018.
- Gobierno por Resultados (GpR) (2018), Gobierno por Resultados. Ecuador: SENPLADES, MINTEL, en http://gpr.administracionpublica.gob.ec/gpr_ecuador/n4, consultado el 1 de septiembre de 2018.
- Hartley, J. y Skelcher, C. (2008), "The agenda for public service improvement", en Hartley, J., Skelcher, C., Donaldson, C., Wallace, M. (eds.), *Managing to Improve Public Services*, Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, pp. 3-23.
- Hartley, J. y Rashman, L. (2018), "Innovation and inter-organizational learning in the context of public service reform", en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 84, núm. 2, pp. 231-248, en <http://dx.doi.org/doi:10.1177/0020852318762309>.
- Huber, G. P. (1991), "Organizational learning: The contributing processes and the literatures", en *Organization Science*, núm. 2, pp. 88-115.
- Hur, Y. (2013), "Turnover, voluntary turnover, and organizational performance evidence from municipal police departments", en *Public Administration Quarterly*, vol.3. núm. 1, pp. 3-35. Spring, en URL: <http://www.jstor.org/stable/24371987>, consultado el 31 de marzo de 2017.
- Jara Iñiguez, I. (2017), "Rotación en la Administración Pública Ecuatoriana 2012-2016 Prácticas de Aprendizaje Organizativo", en *PODIUM*, núm. 32, pp.1-14.
- Kane, G. G. y Alavi, M. (2007), "Information technology and organizational learning: An investigation of exploration and exploitation processes", en *Organization Science*, núm. 18, pp. 796-812.
- Kim, D. (2004), "The link between individual and organizational learning", en K. Starkey, S.Tempest & A. McKinlay (eds.), *How organizations learn: Managing the search for knowledge*, 2nd ed., London, England, Thompson, pp. 29-50.
- Lehner, F. y Maier, R. (2000), "How Can Organizational Memory Theories Contribute to Organizational Memory Systems?" En *Information Systems Frontiers*, núm. 2, pp. 277-298, DOI: 10.1023/A:1026516627735.
- Lyles, M.A. (2014), "Organizational Learning, knowledge creation, problem formulation and innovation in messy problems", en *European Management Journal*, vol. 32, núm. 1, pp.132-136, <http://dx.doi.org/10.1016/j.emj.2013.05.003>.
- Maier, R. (2007), *Knowledge Management Systems: Information and Communication Technologies for Knowledge Management*, 3a edición, Berlin, SpringerVerlag.
- Makinen, S. y Huotari, M. L. (2004), "Organizational memory-Knowledge as a process or information as an entity", en *Proceedings of the International Conference of the Information-Re-*

- sources-Management-Association*, pp.751-754.
- Ministerio del Trabajo (2015), *Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0040*, Ecuador.
- Ministerio del Trabajo (2017), *Datos de Distributivos de la Función Ejecutiva*, CD-ROM, Quito, Viceministerio de Servicio Público.
- Park, T. Y. y Shaw, J. D. (2013), "Turnover rates and organizational performance: A meta-analysis", en *Journal of applied psychology*, vol. 98, núm. 2, pp. 268-369, <http://dx.doi.org/10.1037/a0030723>.
- Popova-Nowak, I. V. y Cseh, M. (2015), "The Meaning of Organizational Learning: A Meta-Paradigm Perspective", *Human Resource Development Review*, vol. 14, núm. 3, pp. 299-331, <https://doi.org/10.1177/1534484315596856>.
- Presidencia (2011), *Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público*, Ecuador.
- PQRSF (2017), *Plataforma Informática de Contacto Ciudadano*, Ecuador, en <https://aplicaciones.administracionpublica.gob.ec>, consultado el 10 de noviembre de 2017.
- Quipux (2018), *Quipux: Gestión Documental*, Ecuador, Mintel, en <https://www.gestiondocumental.gob.ec>, consultado el 10 de octubre de 2018.
- Rashman, L., Withers, E. y Hartley, J. (2009), "Organizational Learning and Knowledge in Public Service Organizations: A Systematic Review of the Literature", *International Journal of Management Reviews*, vol. 11, núm. 4, pp. 463-494, en <https://ssrn.com/abstract=1495279> or <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2370.2009.00257.x>.
- Robbins, S. y Judge, T. (2009), *Comportamiento organizacional*, Decimotercera edición, México, Editorial Pearson Educación.
- Secchi, P., Ciaschi, R. y Spence, D. (1999), "A concept for an ESA lessons learned system", en P. Secchi (ed.). *Proceedings of alerts and lessons learned: An effective way to prevent failures and problems* (Tech. Rep. WPP-167), Noordwijk, The Netherlands, ESTEC, 57-61
- Secretaría Nacional de Administración Pública (sNAP) (2014), *Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014-2017*, Ecuador.
- Secretaría Nacional de Administración Pública (sNAP) (2015), *PROEXCE*, Quito, Ecuador.
- Secretaría Nacional de Administración Pública (sNAP) (2016), *Informe de Rendición de Cuentas* (2015), Ecuador.
- Senplades (2017a), *Transición de Gobierno*, Ecuador.
- Senplades (2017b), *Transición Presidencial*, Ecuador.
- Senplades (2017c), *Transición Sectorial*, Ecuador.
- Senplades (2017d), *Informe a la Nación 2007-2017*, Rafael Correa Delgado, Ecuador.
- Sistema Informático Integrado del Talento Humano (siITH) (2018), *Sistema Informático Integrado del Talento Humano*, Ecuador, Ministerio del Trabajo, en <http://www.siith.gob.ec/login.jsf>, consultado el 5 de septiembre de 2018.
- Sistema Nacional de Información (sNI) (2018), *Sistema Nacional de Información*, Ecuador, en <http://sni.gob.ec/acerca-del-sin>, consultado el 3 de septiembre de 2018.
- Smith, M. K. (2001, 2013), "Chris Argyris: theories of action, double-loop learning and organizational learning", *The encyclopedia of informal education*, en <http://infed.org/mobi/chris-argyris-theories-of-action-double-loop-learning-and-organizational-learning/>, consultado el 10 de octubre de 2018.
- Walsh, J. y Ungson, G. (1991), "Organizational Memory", *The Academy of Management Review*, vol. 16, núm.1, pp. 57-91, en <http://www.jstor.org/stable/258607>.

