

TITULO

ANÁLISIS DEL MODELO WEBERIANO EN LA BUROCRACIA ECUATORIANA

Estefanía Jácome Ruales
Pontificia Universidad Católica del Ecuador

RESUMEN

La administración pública ecuatoriana sufrió cambios normativos cualitativos y cuantitativos desde la expedición de la Constitución del 2008 y la Ley Orgánica del Servicio Público en el 2010. Constitucional y legalmente existe legislación para una administración pública eficiente y eficaz. No obstante, no se han podido obtener buenas prácticas administrativas que reflejen una óptima ejecución de la norma y de la administración pública.

Existe la profunda convicción de que a la administración pública ecuatoriana le urge una acción profunda y compleja que conlleve la actualización del aparataje estatal. Son varias las teorías que se refieren al manejo de la *res* pública; muchas de ellas nos podrían ayudar a cotejar cómo es el manejo de la administración pública ecuatoriana. En el presente trabajo se ha escogido la teoría burocrática desarrollada por Max Weber, que consta de seis principios que serán expuestos a lo largo de este ensayo.

Asimismo, con miras a comprobar si en las instituciones públicas ecuatorianas se aplican dichos principios y si su empleo significa la mejora de las mismas, se han revisado los principios weberianos de conformidad con la legislación ecuatoriana y las prácticas administrativas de las instituciones públicas que son parte la Función Ejecutiva del Estado ecuatoriano.

Para llevar a cabo el presente análisis, se aplicó una metodología descriptiva-comparativa entre los principios weberianos, las normas constitucionales, normas secundarias y la realidad en la práctica administrativa de las instituciones públicas ecuatorianas. Las fuentes de producción de datos abarcan el análisis normativo, así como la información obtenida de las páginas web de los distintos ministerios y datos proporcionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, institución que será, en parte, el objeto del presente estudio.

Palabras clave: Teoría weberiana, funcionarios especializados, pago de favores políticos, acceso por mérito, desmotivación del funcionario, responsabilidad de competencias, arbitrariedad.

ABSTRACT

The Ecuadorian public administration underwent qualitative and quantitative regulatory changes since the issuance of the 2008 Constitution and the Organic Law of Public Service in 2014. Constitutionally and legally there is legislation for an efficient and effective public administration. However, it has not been possible to obtain good administrative practices that reflect an optimal execution of the standard.

There is a deep conviction that the Ecuadorian public administration urgently needs a deep and complex action that involves updating the state apparatus. There are several theories that refer to the management of the res publica; Many of them could help us compare how the Ecuadorian public administration is managed. In this sense, in the present work the bureaucratic theory developed by Max Weber has been chosen, which consists of six principles that will be exposed throughout this essay.

Likewise, with a view to verifying whether these principles are applied in Ecuadorian public institutions and whether their use means their improvement, the Weberian principles have been reviewed in accordance with Ecuadorian legislation and the administrative practices of public institutions that are part the Executive Function of the Ecuadorian State.

To carry out the present analysis, a descriptive-comparative methodology was applied between the Weberian principles, the constitutional norms, secondary norms and the reality in the administrative practice of the Ecuadorian public institutions. The sources of data production cover the normative analysis, as well as the information obtained from the web pages of the different ministries and data provided by the Ministry of Foreign Affairs and Human Mobility, an institution that will be the object of this study.

Keywords: Weberian theory, specialized officials, payment of political favors, access by merit, lack of motivation of the official, responsibility of competences, arbitrariness.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Arroyo (1996) señala que la administración pública requiere de ajustes periódicos y transformaciones para corregir desviaciones e inercias. Además, debe adaptar su funcionamiento a los cambios que se van produciendo. En Ecuador los principios establecidos en la Constitución de la República promulgada en el 2008 y en la normativa secundaria sobre administración pública recogen parte del modelo weberiano; sin embargo, estos se han quedado en simples enunciados que no han podido ser ejecutados a cabalidad en la burocracia ecuatoriana. En tal sentido, se busca analizar ¿por qué no se han implantado de la manera adecuada los principios constitucionales referentes a la buena administración pública?

También se intenta establecer si el modelo weberiano sería el indicado para reestructurar el paradigma burocrático en el Ecuador.

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

La evaluación de la eficacia de la administración pública ecuatoriana requiere de un análisis efectuado a la luz de una metodología critico-analítica. Desde la experiencia propia dentro del servicio público se intenta reconocer el estado actual de la burocracia ecuatoriana para ver cómo reordenar el mismo. En esta vía, la metodología descriptiva-comparativa se hará entre los principios weberianos y lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico Administrativo, Ley Orgánica del Servicio Público y su reglamento y demás normativa sobre administración pública.

El modo que se aplicará será sociológico-jurídico, con un método de investigación interdisciplinario. La técnica que se utilizará será el análisis documental y normativo.

Finalmente, las fuentes de producción de datos abarcan el análisis normativo, la información compilada de las páginas web de los ministerios que forman parte de la Función Ejecutiva; así como, los datos proporcionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

INTRODUCCIÓN

Desde la promulgación de la Constitución de la República del 2008, así como, de la Ley Orgánica del Servicio Público en el 2010, la cantidad de servidores de la administración pública ecuatoriana creció de manera exorbitante. Para el 2018, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), los servidores públicos a nivel nacional eran 609.979, hecho que generó un aumento en el gasto del erario nacional y un profundo cambio en la estructura interna organizativa del sector público.

Cabe resaltar que, por temas metodológicos, se tomará como administración pública a lo señalado en el numeral 1 del artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, y se excluirá a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

La administración pública actual es enorme, y sus esfuerzos por reformarse se ven empañados por ataduras a normativa contradictoria y vacíos legales; falta de formación profesional en el ámbito de gestión pública, administración pública, entre otras carreras afines; falta de concursos públicos abiertos de méritos y oposición que permitan el acceso a una carrera administrativa; poco cumplimiento y conocimiento por parte de las autoridades sobre sus competencias asignadas; exceso de formalismo; y, una constante desacreditación por parte de la ciudadanía hacía el trabajo del servidor público, lo cual dificulta su desempeño en la institución a la cual pertenece.

La Constitución de la República del Ecuador, establece en su artículo 227 y siguientes los principios bajo los cuales se rige la administración pública, entre estos: eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. Estos principios, por lo menos en el papel, deberían propender a una administración pública funcional que brinde servicios ágiles y sin trabas burocráticas a sus usuarios.

Asimismo, la Constitución de la República faculta el ingreso al sector público mediante concurso de méritos y oposición; ascenso y promoción en la carrera administrativa; incentivos, estabilidad, regulación de la remuneración; y, la valorización de la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia del servidor público. Principios que se ven reflejados en la Teoría Burocrática propuesta por Max Weber.

En este contexto, el modelo burocrático de Max Weber se basa en el principio de jerarquía y de ingreso a la administración pública con una preparación cabal y experta, tal como se exigiría en el modelo ejecutivo contemporáneo a un empleado de una empresa privada. (Weber, 2001). El acceso a un cargo público debe ser visto como la aceptación de un deber particular de fidelidad a la administración, a cambio de una existencia segura, sin que esto se interprete como que el servidor público es un vasallo de la administración que aseguró su ingreso al sector público.

Aun cuando la Ley Orgánica del Servicio Público y normas técnicas emitidas por el Ministerio del Trabajo establezcan un orden por experiencia, capacitación y conocimientos en la ocupación de puestos dentro de la administración pública, el ingreso al sector público por méritos no es la práctica común.

Por otro lado, se encuentran los funcionarios que han ingresado al sector público a través de un concurso de méritos y oposición, y a lo largo de su carrera en el sector público se han capacitado con sus propios medios y, a pesar de haber cumplido cabalmente con su trabajo, no han ascendido; y, por tanto, su remuneración no ha aumentado.

Finalmente, debemos referirnos a los puestos de libre nombramiento y remoción de los cargos políticos más elevados, tales como Ministros, Embajadores y Cónsules en el exterior, entre otros, para los cuales no se consideran capacidades intelectuales, ni el certificado de estudios. Estos puestos tienen como miras el cubrir cuotas políticas y contar con servidores de confianza del gobierno de turno (Weber, 2001).

Como resultado de lo mencionado, en la administración pública existen dos tipos de servidores públicos: a) servidores públicos mal remunerados en relación a su nivel de conocimientos y experiencia, que no ascienden en la carrera administrativa; y, b) funcionarios que ingresaron al sector público sin contar con los conocimientos y experiencia requerida, quienes difícilmente sabrán resolver los problemas administrativos que requieren de una especialización en la materia.

Con estas variables, la administración pública ecuatoriana necesita (Chica Vélez, 2011) reformarse, reinventarse e implementar correctamente el modelo weberiano de la mano con los principios constitucionales y legales ya referidos, a fin de que una vez que estos se encuentren

afianzados dentro de la administración pública, se pueda avanzar a teorías modernas de gestión pública, tal como la Nueva Gestión Pública (NGP).

Las ideas plasmadas en el presente ensayo de ninguna forma pretenden ser la panacea inmediata para la consecución de un mejor Estado, tampoco puede limitarse a imitar modelos de modernización administrativa desarrollados en Alemania o Estados Unidos, toda vez que, la reestructura de un paradigma burocrático, imperiosamente debe adecuarse a la realidad económica, política y cultural del Ecuador; así como, a la idiosincrasia del pueblo ecuatoriano.

MARCO TEORÍCO

Previo a realizar una aproximación al sistema weberiano, es necesario realizar breves acercamientos teóricos a la administración pública, para finalmente converger en la práctica administrativa del sector público ecuatoriano.

¿Qué es la administración pública?

Según Villegas (1993) la administración pública es identificada como el agente instrumental de la política pública, cuyos fines se encuentran definidos por la voluntad política. Así, la administración pública es la encargada de llevar a cabo los programas del gobierno y su trabajo es la planeación, organización, dirección, coordinación y control de las operaciones del gobierno.

Cabe, en este punto, señalar que, aunque el concepto de administración pública se correlaciona con el de política, éstas se encuentran tajantemente separadas por la doctrina, de tal forma que la administración es el medio instrumental de la política y sirve a los fines propuestos y definidos por la misma. Así las cosas, la administración pública se halla fuera de la esfera de la política, aun cuando es la política la que fija las tareas para la administración (Arroyo, M. A., 1996).

Respecto a la relación de la administración pública con el derecho público, se concluye que ésta es la ejecución detallada y sistemática del derecho público que, dada su naturaleza y características, requiere ajustes periódicos y transformaciones para corregir desviaciones y adaptar su funcionamiento a los cambios que se van produciendo (Arroyo, M. A., 1996).

Existen varios conceptos sobre administración pública presentados a lo largo de la historia. La concepción más tradicionalista menciona a la administración pública como una forma de aplicar políticas públicas mediante un conjunto formal y legalista de organizaciones controladas por alguna autoridad política (Peters, B. G., 2010).

La Constitución de la República del Ecuador no brinda una definición exacta de administración pública. Sin embargo, el artículo 225, en concordancia con el artículo 45 del Código Orgánico Administrativo, establece la conformación de sector público de la siguiente manera:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

En este sentido, para entender a la administración pública ecuatoriana resulta imperioso hacer referencia a la normativa que permite establecer claramente qué comprende la administración. Así, el artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público, señala que la administración pública comprende: 1. *«Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Justicia Indígena, Electoral, Transparencia y Control Social, Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional»*.

Por su parte, de manera general, el artículo 4 de la Ley Orgánica del Servicio Público determina que serán servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público, quienes estarán regidos al amparo de la referida norma.

En este contexto, es menester señalar que la norma *ut supra* establece que, existe legislación, en razón de las especificidades propias de la naturaleza de las actividades de los servidores públicos. A modo de ejemplo, se observa que el Magisterio y docentes universitarios, y el Servicio Exterior se rigen por sus leyes específicas. De esta manera, el Magisterio se encuentra sujeto a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, y el Servicio

Exterior a la Ley Orgánica del Servicio Exterior y normativas secundarias expedidas para el cuerpo diplomático y personal auxiliar del Servicio Exterior.

La teoría del modelo weberiano

La Teoría de la Burocracia se construyó al amparo de los planteamientos de Max Weber. El modelo weberiano se trata de un modelo complejo que se refiere a una serie de cuestiones relacionadas con la autoridad y el desarrollo en la sociedad como un todo que trascienden a la administración pública en sí, pero que también abarca una concepción central sobre cómo debe funcionar el sector público (Peters, B. G., 2010).

Max Weber señala que la burocracia es el «poder de la oficina», establecido como un modelo eficiente, meritocrático y de producción que se aplica en el gobierno. A su vez, pone en relieve la jerarquía y la formalidad en la administración pública, así como los valores de igualdad y previsibilidad (Rajeshwar, 2009).

Weber (1991) basa su análisis en la burocracia de Egipto, el Principado romano, la iglesia católica y China. Estos estudios hicieron que Weber se decantara por la consideración de la burocracia como la vía decisiva hacía el progreso de toda forma de organización, lo que conlleva que sea un mecanismo en el que se vean llevados a cabo la precisión, rapidez, archivo de la documentación, continuidad y jerarquía.

La burocracia opera, según Max Weber, bajo seis principios: i) Principio de sectores con competencia administrativa, organizados en general, normativamente; es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos; ii) Principio de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad, a través del cual los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores; iii) Principio de archivo de documentación; iv) Principio de administración y especialización de cargo, lo cual implica, por lo general, una preparación cabal y experta; v) Principio de capacidad laboral durante la jornada de trabajo; y, vi) Principio de conocimiento por parte del servidor público de las normas, como un saber técnico y particular que posee el funcionario (Weber, 1991).

En el desarrollo de este trabajo se analizará de manera profunda si la legislación ecuatoriana, la práctica y casuística ecuatoriana se encuentran acorde a cada uno de los principios referentes a la teoría burocrática presentada por Weber.

1.- Principio de sectores con competencia administrativa, organizados en general, normativamente; es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos

La concepción de Estado ha recorrido un largo camino hasta la actualidad, en nuestro modelo de Derecho occidental que bebe de la vertiente romana del Derecho. Recordemos las ciudades-Estado griegas y romanas. Pasamos por Estados absolutistas, como aquel de Luis XIV, cuyo concepto podría sintetizarse en las palabras que uno de sus cortesanos le dirigía al Rey Sol: *«Todos vuestro súbditos os deben su persona, sus bienes, su sangre, sin tener derecho a pretender nada. Sacrificando todo lo que ellos tienen, cumplen con su deber y no os dan nada, porque todo es vuestro»*; para converger en la archiconocida frase dicha por el rey: *«El Estado soy yo»*.

Damos un salto hacia el siglo XX y el *welfare state* (Estado de bienestar) representado la mayoría de las veces por el Estado de Derecho, que garantiza el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos y el otorgamiento a los particulares de los medios idóneos para su defensa; y, en el ámbito administrativo, el sometimiento de la Administración Pública a la Ley (Arrau, Pedro Pierry, 1984). Así, luego de un largo camino, llegamos hasta Ecuador y su Constitución del año 2008 que consagra la existencia del Estado de derechos y justicia.

Según Weber, el presente principio se desarrolla con base en tres aspectos fundamentales, considerados como los tres elementos que constituyen a la autoridad burocrática:

1. Las actividades normales exigidas por los objetivos de la estructura gobernada burocráticamente se reparten de manera estable como deberes oficiales.
2. La autoridad que da las órdenes necesarias para la alternancia de esos deberes está repartida de manera estable y rigurosamente delimitada por normas referidas a los medios coactivos, físicos, sacerdotales o de otra especie, de que pueden disponer los funcionarios.
3. El cumplimiento normal y continuado de esos deberes, así como el ejercicio de los derechos correspondientes, es asegurado por un sistema de normas; sólo pueden prestar servicios aquellas personas que, según reglas generales, están calificadas para ello. (Weber, 199: p.3-4)

El análisis del primer principio weberiano iniciará refiriéndose a los sectores con competencia administrativa dentro de la Función Ejecutiva, para posteriormente concentrarse en la organización normativa (principio de legalidad) de la administración pública.

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 (2da Ed. CEP.) señala que el presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva y es responsable de la administración pública. La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas.

En complemento a lo mencionado, el artículo 45 del Código Orgánico Administrativo, establece que el presidente de la República es responsable de la administración pública central que comprende:

1. La Presidencia y Vicepresidencia de la República
2. Los ministerios de Estado
3. Las entidades adscritas o dependientes
4. Las entidades del sector público cuyos órganos de dirección estén integrados, en la mitad o más, por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores de entidades que integran la administración pública central.

De la normativa Constitucional e infraconstitucional revisada, queda claro que la administración pública ecuatoriana, específicamente la Función Ejecutiva, está conformada por la Presidencia, Vicepresidencia, Ministerios de Estado, verbigracia: el Ministerio de Educación; entidades adscritas, por ejemplo la Secretaria del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y la Etnoeducación, entidad adscrita al Ministerio de Educación; y, las entidades del sector público cuyos órganos de dirección estén integrados, en la mitad o más, por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores de entidades que integran la administración pública central, conocidas como empresas públicas, verbigracia: Petroamazonas EP.

Ahora bien, acercarse al principio de legalidad requiere revisar el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, que señala: «*Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley*».

A su vez, el Código Orgánico Administrativo en su artículo 65 establece: «*La competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar*

y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado»; y, el artículo 68 del mismo cuerpo legal señala que la competencia es irrenunciable y se ejerce por los órganos o entidades señalados en el ordenamiento jurídico.

En este orden de ideas, la competencia es el pilar fundamental del principio de legalidad, concebido este como la regla de control que concentra en él una dualidad estática y dinámica: la primera establece quién debe realizar el acto y cómo debe hacerlo; mientras tanto, la segunda señala la conformidad de actuación de la autoridad, así como la conformidad con el resultado (Islas Roberto, 2009).

Desde el punto estrictamente legal, Karla Pérez (2005) define el principio de legalidad en los siguientes términos:

[...] El principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener apoyo estricto en una norma legal, la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución.

El principio de legalidad se opone: i) a los actos que estén en oposición con la ley; ii) a los actos no autorizados por la ley; y, iii) a los actos no regulados completamente por la ley. (Islas Roberto, 2009).

Ahora bien, dentro del análisis de cumplimiento por parte del Estado ecuatoriano del primer principio weberiano, se observa que, respecto de los principios de competencia y legalidad, cada entidad administrativa ecuatoriana es creada mediante Decreto Ejecutivo emitido por el presidente de la República. Un claro ejemplo de lo mencionado es el Decreto Ejecutivo Nro. 381 de 30 de marzo de 2022, a través del cual se crea y otorga competencias específicas al Ministerio del Interior.

Cada Ministerio cuenta con un acto normativo, por lo general, denominado Orgánico Funcional, en el que se establecen las competencias y los objetivos estratégicos tanto de la entidad pública, como las atribuciones y responsabilidades de cada órgano administrativo.

A manera de ejemplo, se puede observar el Estatuto por Procesos de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, publicado mediante Acuerdo Ministerial Nro. 0000077, en el Suplemento del Registro Oficial

Nro. 455, de 19 de mayo del 2021, en el que se determinan las atribuciones y competencias de la Subsecretaría de Soberanía y Relaciones Vecinales, entre las principales:

- a) Proponer, coordinar y gestionar la aplicación de la política, los lineamientos y estrategias, y accionar de las relaciones exteriores en los ámbitos de soberanía nacional y relaciones bilaterales con los países fronterizos, de conformidad con la normativa nacional y los instrumentos internacionales de los que el Ecuador es parte (...)
- d) Proponer, dirigir y ejecutar el programa anual de visitas de las autoridades del Gobierno Central a los países del área de su competencia, en coordinación con los actores internos y externos pertinentes;
- e) Realizar propuestas en el área de su competencia, para el establecimiento, suspensión, ruptura o reanudación de relaciones diplomáticas, consulares, comerciales y otras, en el ámbito de su competencia (...)

A su vez, en el mismo acto normativo, se especifica lo que la referida Subsecretaria debe entregar como productos, entre los principales, los siguientes:

1. Lineamientos y estrategias para la efectiva consecución de los objetivos de política exterior del Ecuador con relación a Perú y Colombia, en coordinación con las misiones diplomáticas tanto ecuatorianas como del país correspondiente.
2. Informes de resultados a las instrucciones impartidas a las misiones diplomáticas para el cumplimiento de planes y objetivos en el marco de las relaciones bilaterales con Perú y Colombia (...).

En función de lo dicho, los servidores públicos que trabajen en dichas instituciones, únicamente pueden actuar dentro de sus competencias y conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico. Esto implica que no les es permitido realizar más allá de lo sujeto a la Constitución de la República, ley, reglamentos y demás fuentes de Derecho; es decir, cada órgano tiene una limitación en cuanto a los campos de acción en los que puede ejercer sus competencias. De esta manera, sus potestades están escrupulosamente limitadas y habilitadas por la norma, lo cual brinda seguridad jurídica al administrado y no permite la arbitrariedad por parte de la administración pública. Un exceso en la facultad discrecional del servidor público es un ejercicio del poder al margen de la ley, en el cual prima, únicamente, la voluntad y razón del servidor a cargo (Altamirano, Alejandro, 2003).

Así las cosas, es plausible que ante tal limitación, la administración pública se vea envuelta en un servicio lento y engorroso, lleno de formalismos que no le permitan avanzar de forma ágil. Al final esto puede desembocar en la molestia que siente el administrado cuando no hay celeridad en los procesos que sigue frente a la administración pública.

Sin embargo, como se ha mencionado, los principios de competencia y legalidad procuran un control sobre los recursos públicos, la interdicción de la arbitrariedad por parte de la administración, la no duplicidad de funciones, la responsabilidad por parte del funcionario público sus actuaciones, entre otros.

Es así que, a modo de ejemplo, se puede imaginar un caso hipotético en el que se busque agilizar la suscripción de convenios interinstitucionales con el fin de mejorar el servicio a la ciudadanía de manera drástica. En estos convenios, por su naturaleza, se verían afectados obviamente fondos estatales. La suscripción de estos acuerdos se ha hecho sin la debida certificación presupuestaria. Siguiendo el hipotético hilo propuesto, estos actos de la administración pública contravendrían lo establecido en el artículo 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que no permite contraer compromisos y obligaciones sin la debida certificación pública.

Con el ejemplo propuesto se demuestra que, si bien los procedimientos administrativos pueden verse lentos y engorrosos, esto se debe la cautela que existe respecto de los fondos estatales, lo cual conlleva un mayor análisis del uso de los mismos y de la normativa que se debe cumplir a fin de garantizar a la ciudadanía que se cuidará y respetará la *res pública* (Eguiguren, 2009).

Como se observa en el análisis del presente principio, la Función Ejecutiva del Estado ecuatoriano efectivamente cuenta con una estructura de gobernanza piramidal, a través de la cual se reparten los deberes de cada autoridad delimitada por la norma, ya sea esta Constitucional o el Decreto Ejecutivo de creación de cada institución en la que se regularán las funciones de los ministerios, entidades adscritas o empresas públicas, de tal manera que se cumplen con los puntos uno y dos de los tres elementos del orden burocrático propuesto por Weber en su primer principio.

A su vez, los actos de la autoridad deben cumplir con lo establecido en el orden jurídico y la validez de sus actos está supeditada al cumplimiento de ese ordenamiento jurídico. De esta manera, se debe considerar que existe una norma jurídica que les confiere facultades y que permite que se controle a los servidores públicos con el fin de que cada institución pública actúe estrictamente en la órbita de sus atribuciones (Colombo, 2002). Es decir, estamos frente

a la aplicación del principio de legalidad como regla de competencia y control, lo cual asegura el cumplimiento del tercer y último elemento del primer principio de Max Weber.

Finalmente, cabe mencionar que la ejecución del principio weberiano analizado en este acápite, aun cuando de manera general es aplicado en la administración pública, su verdadera importancia recaerá en que cada servidor público conozca, claramente, sus facultades desde el momento en que es posesionado en su cargo. Así, este sabrá hasta dónde puede llegar en sus funciones, qué acciones puede emplear para mejorar al órgano en el que trabaja y ser responsable por las actuaciones que le competen.

2.- Principio de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad, a través del cual los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores

Weber (1991) afirma que el principio de jerarquía de cargos conlleva un sistema de subordinación férreamente organizado, en el que los funcionarios superiores controlan a los inferiores y éstos, a su vez, pueden apelar ante sus superiores.

La Constitución de la República del Ecuador recoge el principio de jerarquía en el artículo 227, al señalar que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad y jerarquía. Sin embargo, la norma suprema no establece a qué se refiere el principio de jerarquía.

Por su parte, el Código Orgánico Administrativo, en su artículo 6, se refiere al principio de jerarquía en los siguientes términos: *«Principio de jerarquía. Los organismos que conforman el Estado se estructuran y organizan de manera escalonada. Los órganos superiores dirigen y controlan la labor de sus subordinados y resuelven los conflictos entre los mismos»*.

Asimismo, el artículo 22, literal d) de la Ley Orgánica del Servicio Público establece que los servidores públicos deben cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos. En virtud de que la norma no es clara al definir al principio de jerarquía, la doctrina aclara la interrogante. Así, Morrel define la jerarquía dentro de la administración pública de la siguiente manera:

La nota propia de determinadas estructuras; en ellas, la pluralidad de elementos queda reconducida a unidad, identificada y diferenciada de otras [...] conforme a un esquema de relaciones internas [...] gravitando sobre una disposición de sus elementos en niveles, de modo que los superiores influyen sobre los inferiores [...] Sobre todo, la

noción de autoridad: cada nivel o posición de superioridad se torna en autoridad respecto del inferior o inferiores [...] (1992: p. 67).

Una vez definido el concepto de jerarquía, se evidencia que la legislación ecuatoriana aplica de manera efectiva una relación de rango entre los órganos administrativos de una entidad pública, así como en las relaciones entre estos. En la práctica administrativa existen instituciones en las que se observa claramente la jerarquía institucional. Así, la administración pública ecuatoriana, de manera general, se encuentran jerárquicamente dividida de la siguiente manera:



Gráfico Nro. 1. Elaboración propia.¹

Como se observa en la pirámide, el Presidente de la República, elegido por escrutinio popular, de conformidad con el artículo 141 de la Constitución de la República, es el Jefe de Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública, cuyas funciones principales son: dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva; nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda; crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación; definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión, entre otros. No obstante, aún cuando la responsabilidad es la más grande dentro de la administración pública, los requisitos para ser Presidente de la República se limitan a ser ecuatoriano por nacimiento, haber cumplido treinta

¹ Toda vez que, no existe normativa que especifique, de manera uniforme, las denominaciones de los órganos y unidades administrativas del sector público, se elaboró la pirámide con base en la Constitución de la República, Ley Orgánica del Servicio Público, Estatutos Orgánicos del Ministerio de Educación y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Movilidad Humana.

y cinco años de edad a la fecha de inscripción de su candidatura, estar en goce de los derechos políticos y no encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución.

En el segundo lugar de la pirámide se encuentra el Vicepresidente de la República, quien al igual que el Presidente de la República es elegido a través del escrutinio popular. Para su candidatura debe cumplir los mismos y limitados requisitos que el Presidente de la República. Sus funciones no se encuentran taxativamente establecidas en ningún cuerpo legal. Sin embargo, el artículo 149 de la Constitución de la República señala que quien ejerza la Vicepresidencia de la República, cuando no reemplace al Presidente de la República, ejercerá las funciones que éste le asigne.

Terceros en la pirámide se encuentran los Ministros de Estado, quienes son designados discrecionalmente por el primer mandatario; es decir, son de libre nombramiento y remoción. Los ministros serán la cabeza de la entidad pública, cumplirán con la política pública dictada por el Presidente de la República y estarán alineados con las decisiones políticas del primer mandatario. También lo representarán en los asuntos propios del ministerio a su cargo de conformidad con el artículo 151 de la Constitución de la República del Ecuador.

Ahora bien, si los requisitos para ser Presidente y Vicepresidente de la República son limitados, la norma no establece requisito alguno para el nombramiento de un Ministro, ni siquiera el de tener un título acorde a las funciones que desempeñará en el Ministerio a su cargo, tampoco es una exigencia expresa conocer sobre la cosa pública y la administración de la misma.

Cuarto en la pirámide se encuentra el Viceministro, designado por el Ministro en funciones. Al igual que la designación de los Ministros, ésta es discrecional y no hay requisitos normados para el cargo, más allá de no estar inmersos en las inhabilidades propias de los servidores públicos, tales como: nepotismo y no tener cuentas en paraísos fiscales, como ya se ha señalado en párrafos anteriores. Generalmente, en la práctica administrativa existe un Viceministro que corresponde a las funciones de la Cartera de Estado; así, por ejemplo, en el Ministerio de Agricultura y Ganadería existen dos Viceministerios: Viceministro de Desarrollo Productivo Agropecuario y Viceministro de Desarrollo Rural, de conformidad con el Estatuto Orgánico de la citada entidad.

Quintos, sextos y séptimos, dentro de la pirámide, se encuentran los Subsecretarios, Coordinadores Generales y Directores. Su designación es discrecional pues no existe norma alguna que regule los requisitos para ostentar dichos cargos. En la mayoría de los casos, su nombramiento proviene de compromisos políticos más que del conocimiento técnico de la gestión pública. Dichos puestos corresponden a personas que gozan de la confianza del presidente de la República, los Ministros o recomendaciones de la Asamblea Nacional. Al respecto, la literatura señala:

Con frecuencia los líderes políticos de los partidos y sus familiares entran a saco en tesoro común. Luego le siguen los dirigentes nacionales o regionales, quienes aspiran a cargos públicos bien remunerados en los que les asegure una existencia muelle para el resto de sus vidas. Los simples militantes se conforman con menos. Quieren un puesto seguro para ellos o para sus parientes porque la noción de nepotismo no existe. Para los militantes lo más natural del mundo, lo que esperan de su partido cuando llegan al poder, es algún trato de favor, una canonjía, en suma, un salario. “Nepotismo” -ha dicho con amargura Ricardo Arias Calderón, un honrado político panameño- es cuando uno coloca a su sobrina; cuando uno coloca a la sobrina de otro, es eso lo llaman solidaridad. (Mendonza, Montaner, Vargas Llosa, 1998, p.18.)

Lo aquí relatado comprende cómo se ocupan las vacantes de jerárquico superior, no solo en Ecuador sino en Latinoamérica. Al ser una elección discrecional, obedece más a temas de índole política y el pago de favores políticos que a la capacidad y méritos tanto en educación y experiencia del funcionario público.

Finalmente, últimos en la pirámide, se encuentra el grupo ocupacional representado por los servidores públicos de servicios, numerado del 1 al 16 según el grado ocupacional. Todos los servidores públicos de este grupo deben cumplir estrictamente los requisitos establecidos en el Manual de descripción, clasificación y valoración de puestos de cada Ministerio. Lo mismo sucede en cuanto a requisitos con quienes tienen se encuentran en la siguiente escala dividida por grupo ocupacional y grado, de conformidad con el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2017-0031, misma que rige a partir del 1 de septiembre de 2017.

Grupo Ocupacional	Grado
Servidor Público de servicios 1	1
Servidor Público de servicios 2	2
Servidor Público de Apoyo 1	3
Servidor Público de Apoyo 2	4
Servidor Público de Apoyo 3	5
Servidor Público de Apoyo 4	6

Servidor Público 1	7
Servidor Público 2	8
Servidor Público 3	9
Servidor Público 4	10
Servidor Público 5	11
Servidor Público 6	12
Servidor Público 7	13
Servidor Público 8	14
Servidor Público 9	15
Servidor Público 10	16
Servidor Público 11	17
Servidor Público 12	18
Servidor Público 13	19
Servidor Público 14	20
Servidor Público 15	21
Servidor Público 16	22

Gráfico Nro. 2. Fuente: Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2017-0031. Elaboración propia.

Cabe resaltar que, para ocupar cualquiera de los puestos descritos, los servidores públicos de grado ocupaciones del 1 al 22, deberán cumplir con estudios de bachillerato, tercer nivel, cuarto nivel, mismos que deberán ser acordes al puesto al que se aspira. Asimismo, se debe tener el tiempo de experiencia que el puesto requiera. En esta vía, a modo de ejemplo, para obtener el puesto de servidor público 5, en la Dirección de Asesoría Jurídica y Patrocinio en Derecho Nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el aspirante deberá contar, como mínimo, con un título de tercer nivel en derecho, 4 años de experiencia en derecho administrativo, constitucional y patrocinio de casos, además de no estar inmerso en las prohibiciones propias del servidor público, previamente referidas, según el Manual de descripción, clasificación y valoración de puestos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

En este punto, es pertinente resaltar que, como costumbre de la administración pública, misma que no consta en algún tipo de acto normativo, dentro del referido grupo ocupacional existen los jefes de despacho, servidores públicos que se encargan de distribuir el trabajo entre los servidores del órgano al que pertenecen, mantener relaciones públicas entre el jerárquico superior y los demás funcionarios de la institución, organizar la agenda del superior jerárquico, entre otras actividades.

A su vez, en el mismo estado de costumbre administrativa se encuentran los líderes de área, quienes se encargarán de organizar y revisar el trabajo de los demás servidores del área para la que han sido asignados.

En el caso de estos últimos dos puestos, al no existir norma expresa que requiera un perfil específico, suelen ser asignados por cuestiones de empatía entre el jerárquico superior y el funcionario.

Por otro lado, respecto de la remuneración, ésta varía según el puesto que se ocupe, de conformidad con el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2017-0152, de 2017, emitido por el Ministerio de Trabajo, los dignatarios, autoridades y los funcionarios del jerárquico superior, tienen su propia escala de remuneración unificada, que va, desde el grado 1, con un sueldo de \$ 2.115, hasta el grado 10, del Presidente de la República, con un sueldo de \$ 5.635

Finalmente, de conformidad con el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2017-0031, mismo que rige a partir del 1 de septiembre de 2017, las remuneraciones de los servidores públicos que no forman parte del jerárquico superior, van desde \$527 dólares de los Estados Unidos de América hasta \$ 4.500 dólares de los Estados Unidos de América.

Como se puede observar a lo largo del análisis de este punto, la norma constitucional e infraconstitucional y la práctica administrativa cumplen de forma parcial con el principio weberiano de jerarquía de puestos. La designación para cada puesto varía de manera amplia, de tal forma que los puestos de jerárquico superior, cuya remuneración es mal alta, no requieren conocimientos ni experiencia previa; y, los puestos menos remunerados requieren amplios conocimientos académicos y experiencia previa. Entonces, el cumplimiento de este principio se da de manera parcial, porque en la práctica los puestos jerárquicos superiores, que son aquellos que ejercen control, no representan una verdadera jerarquía ya que carecen de un filtro jerárquico; es decir, para estos puestos de alta responsabilidad pública no hay requisitos relacionados con experiencia o profesionalización. No hay que olvidar que los principios de Weber están correlacionados entre sí. En este sentido, este principio tiene una relación estrecha con el cuarto principio.

3.- Principio de archivo de documentación

Para Weber (1991) la administración pública tiene documentos escritos que se conservan en forma original o como proyectos, lo cual favorece a la separación de la oficina burocrática del domicilio del servidor público. La Constitución de la República no tiene norma alguna que haga alusión al archivo de los documentos, menos aún con la separación de oficina-domicilio. Sin embargo, las disposiciones respecto al archivo de la documentación se

encuentran en normativa secundaria. Así, el Código Orgánico Administrativo, en su artículo 95, señala:

Las administraciones públicas organizarán y mantendrán archivos destinados a:

1. Conservar digitalizados, codificados y seguros los documentos originales o copias que las personas, voluntariamente o por mandato del ordenamiento jurídico, agreguen a dichos repositorios.
2. Integrar la información contenida en los diferentes repositorios a cargo de cada una de las administraciones públicas.

Asimismo, el «*Instructivo de organización básica de gestión de archivos administrativos para cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica y Reglamento General de Transparencia y acceso a la información pública*», acto normativo dirigido a todos los organismos, entidades e instituciones del sector público y privado que tengan participación del Estado, señala:

Los archivos de las instituciones públicas y privadas representan la gestión de cada una de ellas y la memoria de las actividades cumplidas en la administración. Estos archivos constituyen testimonios jurídicos y administrativos para los ciudadanos y para el propio Estado, por lo que se hace necesario salvaguardar los documentos que forman parte del acervo documental que constituirá la historia y patrimonio del Estado.

El referido cuerpo legal tiene, entre otros, los siguientes objetivos:

- Dotar al Sistema Nacional de Archivos del país de un proceso de administración de documentación y archivo de aplicación general.
- Determinar niveles de responsabilidad sobre la ejecución de tareas en el campo archivístico.
- Servir como material de consulta en el caso de dudas sobre la aplicación o ejecución de procedimientos dentro del manejo de documentos y archivos y su organización.

A su vez, de manera más específica, cada institución cuenta con normativa interna que permite la organización de los archivos activos y pasivos de las instituciones públicas. Así, a modo de ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana ha implementado el Reglamento Interno de Organización y Administración de documentos y archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, cuya finalidad es contar con un instrumento normativo que estandarice los procedimientos técnicos y administrativos del manejo de documentos de archivo, los mismos que deberán garantizar su accesibilidad y preservación, facilitando así la oportuna atención de los usuarios de la información documentada que generan las Unidades Administrativas del Ministerio.

El referido Reglamento, en su artículo 7, reconoce los siguientes niveles de archivo:

Archivo de Oficina: Son los archivos que se forman con los documentos que produce cada unidad administrativa. La documentación en este nivel de archivo deberá retenerse de 2 a 5 años. Al término del plazo establecido previamente, los documentos considerados pasivos, deberán ser transferidos al respectivo Archivo Periférico o Archivo Central.

Archivos Periféricos: Los archivos periféricos son responsables de la guarda, mantenimiento y uso de la documentación proveniente de los archivos de oficina, así como de la transferencia de la misma al Archivo Central, cuando el tiempo de retención de los documentos se haya cumplido. La documentación en este nivel de archivo deberá conservarse de 2 a 7 años. Cumplido su plazo de retención la misma debe ser transferida al Archivo Central.

Archivo Central: La documentación en este nivel de archivo deberá conservarse de acuerdo a la Tabla de Plazos de Conservación Documental, los documentos de conservación permanente deberán ser transferidos al Archivo Histórico del Ministerio.

Archivo Histórico: El Archivo Histórico es aquel que conserva de manera permanente la documentación que, habiendo perdido sus valores administrativo, legal, jurídico y fiscal, mantiene su valor científico, cultural e histórico.

Como se ha indicado en los párrafos anteriores, existe amplia normativa sobre el archivo de los documentos públicos que, efectivamente, es aplicada en las instituciones públicas y que permite el correcto archivo de la documentación. De la misma forma, esta normativa tiende a facilitar de una manera ágil y eficiente el acceso a la información que reposa en estos documentos.

En este orden de ideas, es menester referirnos al sistema documental Quipux, como un elemento de análisis dentro del archivo de la documentación pública Central de la Función Ejecutiva. El sistema documental Quipux fue introducido en mayo de 2009, mediante el «Instructivo para normar el uso del sistema de gestión documental Quipux para las entidades de la administración pública central» emitido por la extinta Secretaría General de la Administración Pública y Comunicación.

Según la página web del sistema documental Quipux -gestiondocumental.gob.ec/que-es-quipux/- este es el sistema web a través del cual se gestiona la correspondencia externa, interna e interinstitucional de documentos digitales y físicos de la función ejecutiva, desarrollado por

personal de la Subsecretaría de Gobierno Electrónico y Registro Civil, ahora parte del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información MINTEL.

A su vez, el sistema documental Quipux permite el registro de los documentos externos que llegan en forma física a una institución pública y su posterior direccionamiento al área correspondiente, para el respectivo trámite interno. Asimismo, permite a la institución pública generar sus propios documentos y poder realizar su envío a los servidores públicos de la misma, para el respectivo conocimiento interno. Finalmente, facilita el envío de una respuesta a un documento recibido de otra institución o también de un ciudadano.

Siguiendo el hilo propuesto, se observa que, tanto en la norma como en la práctica, la administración pública ecuatoriana cumple de forma amplia con el tercer principio weberiano de archivo de la documentación tanto de forma física como digital.

4.- Principio de administración y especialización de cargo, lo cual implica, por lo general, una preparación cabal y experta

Weber (1991) señala que la ocupación de un cargo es una «profesión» que implica la exigencia de un curso de preparación estrictamente fijado, el cual reclama la plena capacidad de trabajo durante un largo período, así como las pruebas específicas que son un requisito previo para el empleo. En este sentido, administrar un cargo requiere una especialización por parte del servidor público, lo que involucra una extenuante preparación y adquisición de experiencia que lleven a la experticia en esa institución, lo cual asegura que no existan patronazgos, por cuánto el servidor ingresaría por un sistema de meritocracia y no le debería razones a ningún grupo político o persona.

Weber presenta varios tipos de administración, entre ellas, la administración burocrática racional, que es la que más se adecua a la realidad ecuatoriana, por lo menos desde la norma. Así, la administración burocrática racional está compuesta por funcionarios individuales que requieren un proceso de entrenamiento para el desempeño de sus funciones e ingresan a la función pública luego de un proceso de selección; es decir, su ingreso requiere de una calificación profesional para su nombramiento. (Ladino, 2019)

Sobre lo mencionado, la Constitución de la República en el artículo 234 señala

El Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de

formación o capacitación del sector público; y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales que operen bajo acuerdos con el Estado.

A su vez, la Constitución ibídem determina en el artículo 229, como aliciente para la profesionalización de los servidores públicos que *«La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia»*.

La Constitución de la República del Ecuador señala en su artículo 228 cómo se produce el ingreso al sector público:

El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

Por su parte, la Ley Orgánica del Servicio Público señala, en el artículo 22, literal g), como uno de los derechos de los servidores públicos, recibir formación y capacitación continua por parte del Estado.

Como se evidencia, la norma Constitucional e infraconstitucional garantiza y promueve la capacitación de los servidores públicos, de tal forma que el sueldo de un servidor público, según la norma, debe estar acorde a su profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.

La normativa mencionada adquiere vital importancia en la teoría weberiana, toda vez que para este autor la división del trabajo se basa en la especialización de la función, las personas conocen con claridad cuáles son las tareas que deben realizar en su puesto, lo que ayuda en la precisión del trabajo (Aronson y Weisz, 2007).

Con miras a obtener una especialización de posgrado, la Ley Orgánica del Servicio Público señala en su artículo 28 que se podrá conceder licencia sin remuneración a los servidores públicos para efectuar estudios regulares de posgrado en instituciones de educación superior, por el periodo que dure el programa académico; y, en complemento, el artículo 33 de la norma ibídem, establece que la autoridad nominadora concederá permisos hasta por dos horas diarias para estudios regulares, siempre y cuando se acredite matrícula y regular

asistencia a clases. Para el caso de los estudiantes, se certificará expresamente la aprobación del curso correspondiente.

A modo de ejemplo, de la información proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, hasta julio 2022, se han concedido dos licencias sin remuneración para estudios, de tal forma que los servidores han podido tomar dos horas diarias para efectuar estudios de posgrado.

Asimismo, el artículo 30 de la Ley Orgánica del Servicio Público establece que se concederá comisión de servicio hasta por dos años para la realización de estudios regulares de posgrado. En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, según información proporcionada por éstos, se ha concedido una comisión de servicios para estudios de posgrado hasta julio de 2022.

Cabe aclarar que la administración realiza una especie de permuta por el tiempo otorgado al servidor para la realización de sus estudios, así, una vez concluida la comisión de servicios, el servidor deberá prestar sus servicios para la Administración Pública, transmitir y poner en práctica sus conocimientos por un lapso no inferior al de la duración de la comisión de servicios, de conformidad con el artículo 41 de la LOSEP.

En este punto resulta imperioso hacer mención a la práctica administrativa en la que, una vez finalizados los estudios por parte del servidor público, si este hizo uso de permisos, licencias o comisión de servicios, debe devolver el tiempo que empleó en sus estudios, para lo cual, como se ha mencionado, se deben cumplir tres requisitos: a) regresar a la institución pública y prestar servicios por el mismo tiempo que dura su educación. b) poner en práctica sus conocimientos; y, c) transmitir sus conocimientos. Dichos enunciados, teóricamente, se consideraría válidos, toda vez que la administración continúa pagando un sueldo o mantiene la partida presupuestaria del servidor mientras éste realiza sus estudios. Sin embargo, es menester señalar que en la práctica son difíciles de aplicar, ya que luego de realizar estudios superiores, el servidor seguramente aspirará obtener un trabajo con una mejor remuneración, lo cual se verá frustrado si debe prestar servicios en la misma institución por el tiempo que se le otorgó el permiso, en el caso en que el Estado hubiera pagado sus estudios.

A su vez, en el caso de los servidores con nombramiento definitivo, los ascensos devienen en una reclasificación del personal supeditada a la existencia de fondos y

cumplimiento de varios parámetros técnicos; es decir, el servidor que ha terminado sus estudios de posgrados no ascenderá inmediatamente en la institución en donde labore. En este sentido, no podrá ir a otro trabajo donde su situación laboral mejore y tampoco ascenderá en su puesto de trabajo. Así, se evidencia, de conformidad con la información proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que dos servidores con título de posgrado son asistentes, el grado más bajo en la denominación del puesto; mientras que 11 de 22 servidores correspondientes a Expertos 1 y 2, tienen maestría; es decir, 11 Expertos 1 y 2 no tienen título de posgrado y se encuentran ocupando cargos en las más altas categorías de Cancillería (Anexos 1 y 2).

Finalmente, respecto a la aplicación y transmisión de sus conocimientos en el área de trabajo, lo común es que los servidores proporcionen un curso sobre un tema aprendido en el posgrado a sus compañeros de trabajo. En el caso de Cancillería, en el año 2021 se impartió un curso para devengar el tiempo de estudios; y, hasta julio 2022 no se ha impartido ningún curso por parte de los funcionarios.

En este orden de ideas, la Ley Orgánica del Servicio Exterior, en su artículo 82, dispone que los requisitos para el ingreso a la carrera diplomática son los siguientes:

- (...) 3. Ingresar a la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores, previo concurso nacional abierto de libre oposición y merecimientos, conforme al respectivo reglamento, para lo cual debe exhibir título profesional de tercer nivel; y,
4. **Cumplir satisfactoriamente la pasantía que, de conformidad con las necesidades del servicio, fija el Ministerio de Relaciones Exteriores.**

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana tiene a su cargo la gestión internacional, y orienta, dirige y coordina el trabajo de las misiones diplomáticas y de las oficinas consulares. En esta Institución existe normativa sobre la profesionalización de sus funcionarios, como se evidencia en el artículo 82 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, señalada en párrafos anteriores. Sin embargo, ésta contiene una excepción en su artículo 84 que permite que personas sin conocimientos específicos en el área del servicio exterior puedan ocupar puestos que, de manera usual, son para la primera categoría del servicio exterior; es decir, Jefes de Misión Diplomática y Cónsules Generales.

Art. 84.- En casos excepcionales de conveniencia para el país se podrá prescindir de lo dispuesto en el artículo 82 de la presente Ley. En esos casos, los nombramientos se darán única y exclusivamente para los cargos de Jefes de Misiones Diplomáticas y de

Consulados Generales. Estos nombramientos no excederán del 20% del total efectivo de los funcionarios de la Primera y Segunda categorías del Servicio Exterior, para lo cual se requerirá el informe previo favorable de la Honorable Junta Consultiva de Relaciones Exteriores.

En este sentido, el Presidente de la República tiene la potestad de nombrar Jefes de Misiones Diplomáticas y de Consulados Generales, sin que estos cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 82 de la LOSE; es decir, sin que hayan realizado pasantías en la Cancillería o sin que hayan ingresado a la carrera diplomática o sin que posean un título de tercer nivel. Esto ocasiona que existan Jefes de Misión Diplomáticos o Cónsules Generales que no cuentan con la preparación y mística que debe tener un servidor público del servicio exterior. En algunos casos cuentan solamente con títulos de bachillerato, situación que debido a la gran responsabilidad de representar un país, podría generar que no se lleven de forma adecuada las actividades en las Embajadas del Ecuador en el exterior. También provoca cierto descontento por parte de los funcionarios que ingresaron a la carrera diplomática en cumplimiento de la normativa, se han capacitado y han realizado pasantías dentro de la Cancillería ecuatoriana.

A modo de ejemplo, según la información proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, existen 37 designaciones especiales o cuotas políticas; es decir, 37 personas elegidas por el Presidente de la República que no ingresaron a la institución en cumplimiento del artículo 82 de la LOSE. A continuación, de conformidad con el cuadro número tres, se observan los países en los que se cuenta con designaciones especiales o cuotas políticas.

NUMERO DE PERSONAS DE CUOTA POLITICA	
UNIDAD ADMINISTRATIVA	DESIGNACIONES ESPECIALES
CONSULADO DEL ECUADOR EN IPIALES	1
CONSULADO DEL ECUADOR EN MEXICO	1
CONSULADO DEL ECUADOR EN MIAMI	2
CONSULADO DEL ECUADOR EN MURCIA	1
CONSULADO DEL ECUADOR EN ROMA	1
CONSULADO GENERAL DEL ECUADOR EN BARCELONA	1
CONSULADO GENERAL DEL ECUADOR EN LIMA	2

CONSULADO GENERAL DEL ECUADOR EN MADRID	2
EMBAJADA DEL ECUADOR EN ARGENTINA	2
EMBAJADA DEL ECUADOR EN COSTA RICA	1
EMBAJADA DEL ECUADOR EN EL REINO DE BELGICA / MISION DEL ECUADOR ANTE LA UNION EUROPEA	2
EMBAJADA DEL ECUADOR EN ESPAÑA	2
EMBAJADA DEL ECUADOR EN ESTADOS UNIDOS	3
EMBAJADA DEL ECUADOR EN FRANCIA	2
EMBAJADA DEL ECUADOR EN HUNGRIA	1
EMBAJADA DEL ECUADOR EN INDIA	1

EMBAJADA DEL ECUADOR EN ISRAEL	1
EMBAJADA DEL ECUADOR EN ITALIA	1
EMBAJADA DEL ECUADOR EN MEXICO	1
EMBAJADA DEL ECUADOR EN PALESTINA	1
EMBAJADA DEL ECUADOR EN PANAMA	2
EMBAJADA DEL ECUADOR EN QATAR	1
EMBAJADA DEL ECUADOR EN REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE	1
EMBAJADA DEL ECUADOR EN REPUBLICA DOMINICANA	1
EMBAJADA DEL ECUADOR EN SANTA SEDE	1
EMBAJADA DEL ECUADOR EN URUGUAY	1
REPRESENTACION PERMANENTE ANTE UNESCO – PARIS	1
TOTAL	37

Gráfico Nro. 3. Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Elaboración: Propia

A su vez, en el gráfico número 4, se puede observar que los 37 servidores públicos en Misiones Diplomáticas, Consulados y Representaciones en el Exterior, ocupan toda la cadena del servicio diplomático; es decir, desde la escala más baja: Tercer Secretario a Embajador, cuyas profesiones fluctúan entre: Un Tercer Secretario con título de médico veterinario; Segundo Secretario con licenciatura en técnicas de información; Primer Secretario con un Master en artes de la comunicación y cultura; Consejero, con título de técnico en comunicación audiovisual; Ministro, doctor en jurisprudencia; y, un Embajador con título de bachiller, según se puede observar más detalladamente en el siguiente gráfico.

UNIDAD FÍSICA DEL SERVIDOR	PUESTO INSTITUCIONAL (DEMONINACION DEL PUESTO)	TITULO BACHILLER / TERCER NIVEL	TITULO DE CUARTO NIVEL	INSTRUCCION / NIVEL
CONSULADO DEL ECUADOR EN MURCIA	CONSEJERO		MASTER EN DERECHO, ECONOMIA Y POLITICAS PUBLICAS	TITULO DE CUARTO NIVEL
CONSULADO GENERAL DEL ECUADOR EN BARCELONA	TERCER SECRETARIO	MEDICO VETERINARIO ZOOTECNISTA		TITULO DE TERCER NIVEL
CONSULADO GENERAL DEL ECUADOR EN LIMA	TERCER SECRETARIO	ARQUITECTO		TITULO DE TERCER NIVEL

CONSULADO GENERAL DEL ECUADOR EN MADRID	CONSEJERO	TECNICO SUPERIOR EN PRODUCCION DE TELEVISION		TECNICA TECNOLOGIA O
EMBAJADA DEL ECUADOR EN COSTA RICA	SEGUNDO SECRETARIO	LICENCIADA EN CIENCIAS DE LA INFORMACION		TITULO DE TERCER NIVEL
EMBAJADA DEL ECUADOR EN ESPAÑA	PRIMER SECRETARIO		MASTER UNIVERSITARIO EN ACCESO A LA ABOGACIA	TITULO DE CUARTO NIVEL
EMBAJADA DEL ECUADOR EN ESTADOS UNIDOS	CONSEJERO		MASTER OF BUSINESS ADMINISTRATION	TITULO DE CUARTO NIVEL
EMBAJADA DEL ECUADOR EN ESTADOS UNIDOS	PRIMER SECRETARIO		MASTER OF ARTS INTERNATIONAL PEACE AND CONFLICT RESOLUTION	TITULO DE CUARTO NIVEL
EMBAJADA DEL ECUADOR EN ESTADOS UNIDOS	EMBAJADOR			TITULO DE TERCER NIVEL
EMBAJADA DEL ECUADOR EN HUNGRÍA	EMBAJADOR	SCIENTIAE BACCALAUREATUM		BACHILLER
EMBAJADA DEL ECUADOR EN INDIA	EMBAJADOR	ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPUBLICA		TITULO DE TERCER NIVEL
EMBAJADA DEL ECUADOR EN ITALIA	EMBAJADOR	DOCTOR EN JURISPRUDENCIA		TITULO DE TERCER NIVEL
EMBAJADA DEL ECUADOR EN PANAMA	CONSEJERO		MAGISTER EN GESTION DEL DESARROLLO LOCAL COMUNITARIO	TITULO DE CUARTO NIVEL
EMBAJADA DEL ECUADOR EN REPUBLICA DOMINICANA	CONSEJERO	TECNICA DE NIVEL SUPERIOR EN COMUNICACION AUDIOVISUAL		TECNICA TECNOLOGIA O
REPRESENTACION PERMANENTE ANTE UNESCO - PARIS	PRIMER SECRETARIO	LICENCIADO EN ANTROPOLOGIA	MASTER OF ARTS COMMUNICATION AND CULTURE	TITULO DE TERCER NIVEL

Gráfico Nro. 4. Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Elaboración: Administración del Talento Humano de Cancillería

La importancia de contar con servidores preparados para ejercer cargos públicos, especializados, calificados, entrenados y que logren entender y atender las crecientes demandas de una sociedad compleja y dinámica (Ladino, 2019), se ve reflejada en la Acción por incumplimiento Nro. 0015-10-AN, presentada por el señor Claudio DM contra el Ministerio de Relaciones Exteriores por incumplir lo dispuesto en los artículos 60 y 65 del Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves.

El señor Claudio DM compareció el 17 de noviembre de 2009 ante el Consulado del Ecuador en Ipiales, Colombia, portando los documentos que acreditan la propiedad del vehículo marca Mazda, color Champán, con la finalidad de solicitar la devolución del referido vehículo. Sin embargo, frente a la solicitud del dueño del vehículo, el señor Ángel NG,

encargado de las funciones consulares del Ecuador en Ipiales, le indicó que debía realizar su pedido a la Fiscalía Novena de Colombia.

La funcionaria de Fiscalía señaló que no es posible atender tal solicitud, puesto que mediante oficio 3-5-244-CEI/2008, de 11 de agosto de 2008, el Cónsul del Ecuador, Ángel NG, ordenó la entrega del vehículo en mención al señor Wilson MO.

En virtud del análisis de los elementos probatorios, los jueces constitucionales dedujeron que no existe constancia material alguna que evidencie que el vehículo, cuya entrega se demandaba, pertenecía a Wilson MO, así se constató en el contrato de compraventa presentado por el referido ciudadano, en donde no se determinan con precisión las particularidades del vehículo y no contiene el nombre del comprador, suscrito por una persona que tampoco acredita ser dueña del automotor, lo cual debió ser observado por el ex encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales al momento de la entrega del automotor, toda vez que, el vehículo consta a nombre de Claudio DM; por lo tanto, el ex encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales, señor Ángel NG, debía realizar la entrega del automotor a su legítimo propietario. Al no hacerlo, como se ha comentado, el funcionario incurrió en una omisión en el ejercicio de sus funciones y una acción que superaba lo que legalmente estaba mandado a hacer, evidenciando un acto de negligencia y atentando seriamente el patrimonio del accionante. En este caso, se consolidó un incumplimiento de la norma expresada en el artículo 65 del Convenio entre la República de Colombia y Ecuador sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves. Mediante sentencia Nro. 004-13-SAN-CC, de 13 de junio de 2013, y los jueces dispusieron:

(...) Como medidas de reparación integral se ordena: 3 .1. Disponer que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, pague al accionante el valor del vehículo objeto de la presente acción, en función del valor del avalúo comercial del mercado local a la fecha de la presente sentencia.

Frente a lo citado, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana interpuso ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con Sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, un juicio de repetición en contra del señor Ángel NG; dentro del cual, la sentencia Nro. 17811201601659, dispuso:

(...) declara que ha encontrado fundamentos de la responsabilidad del señor Ángel NG, por la violación de derechos del señor Claudio DM, quien generó la obligación de reparar materialmente al referido ciudadano por parte del Ministerio de Relaciones

Exteriores y Movilidad Humana, con su comportamiento gravemente negligente, estableciendo además que (...) debe pagar lo erogado por el Estado por concepto de reparación material, esto es el valor de (USD 11.142,00) ONCE MIL CIENTO CUARENTA Y DOS DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA que fueron pagados al señor Claudio DM, valor que debe pagarse sin dejar al demandado en estado de necesidad, razón por la cual se dispone que el pago de los USD 11.142,00 adeudados por el señor Ángel Plutarco Naranjo Gallegos sea realizado en 18 cuotas iguales que deberán ser satisfechas en 18 meses a partir de la ejecutoria de esta sentencia, a fin de no afectar la congrua sustentación del demandado.

En el presente caso, la acción por incumplimiento que terminó en repetición por parte del Estado ecuatoriano en contra del ex Cónsul de Ecuador en Ipiales, señor Claudio NG, evidencia la negligencia por parte del funcionario al no cerciorarse que el vehículo le pertenecía al señor Wilson MO. Todo este embrollo pudo ser evitado por el Ministerio de Relaciones Exteriores si se hubiera escogido para un puesto de tal envergadura a un funcionario que hubiere ingresado al servicio diplomático en cumplimiento del artículo 82 de la LOSE. Sin embargo, se colocó a un servidor de Cancillería que, previo a ejercer las funciones de Cónsul, trabajó en el Consulado como personal de apoyo. Después de esto tampoco fue capacitado de la debida manera para el puesto de Cónsul, sobre todo considerando que este Consulado cuenta con una mayor afluencia de trámites administrativos por encontrarse en un sitio fronterizo.

Cabe añadir, como parte del estudio los casos que corresponden a contratos ocasionales y nombramientos provisionales. Así, a pesar de que la Constitución señala en su artículo 288 que el ingreso al servicio público se realizará a través de concurso de méritos y oposición, se puede observar que en la práctica se desplazó a los funcionarios de carrera en beneficio de una nueva clase de servidores públicos con una excesiva lealtad ideológica y confianza hacía el gobierno de turno que les otorgó el puesto (Arroyo, M. A., 1996). De esta manera, como se observa en el cuadro número cinco, de un total de 344 servidores pertenecientes a personal diplomático que ingresaron por concurso de méritos y oposición, 155 servidores mantienen contratos ocasionales y nombramientos permanentes, figura contractual que no genera estabilidad laboral para el funcionario y que no permite que éste pueda desarrollar una carrera en una institución pública. Este tipo de vínculo es endeble y tampoco permite que los conocimientos del funcionario puedan ser aprovechados, ya que su permanencia en dicha Institución será de máximo dos años de conformidad con el artículo 143 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

Numero de servidores en el MREMH		
Código de Trabajo	Contrato indefinido	88
LOSE	Nombramiento – Auxiliar	375
	Nombramiento - Diplomático	344
Total LOSE		719
LOSEP	Contrato de servicios ocasionales	11
	Nombramiento – LOSEP	57
	Nombramiento provisional	144
TOTAL LOSEP		212
TOTAL GENERAL		1019

Gráfico Nro. 5. Fuente: Dirección de Administración del Talento Humano. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Elaboración: Administración del Talento Humano de Cancillería

En virtud del análisis efectuado en el presente principio, se puede evidenciar que aun cuando la norma cumple con lo establecido en el principio weberiano, en la práctica administrativa esto no se cumple, porque los puestos dentro de la administración pública no son otorgados a quienes cumplen con los perfiles, estudios, especialización y experiencia requerida, sino que estos corresponden a decisiones políticas que buscan pagar favores. Entonces, teóricamente existe una legislación que precautela la equidad y meritocracia. No obstante, a través de la costumbre del otorgamiento de privilegios, se cultiva la lealtad del militante político del partido del gobierno de turno o de otro partido (Mendoza, Montaner, Vargas Llosa, 1998). Como se había anticipado hacia el final del estudio del segundo principio de Weber, el abuso de la facultad discrecional en la designación de ciertos cargos públicos desdibuja la finalidad que tienen el segundo principio y aquel al que acabamos de referirnos en este apartado.

5.- Principio de capacidad laboral durante la jornada de trabajo

Weber analizó los rasgos de una burocracia moderna que incluye, como nos hemos referido previamente, a la burocracia racional. Esto implica un nuevo aparataje estatal que ya no es propiedad del monarca y que también conlleva un nuevo pacto social. Así, los funcionarios tenían un trabajo para toda su vida, contaban con una remuneración y un horario

para su desempeño y ninguno era propietario de los medios con los que laboraba, ya que estos eran propiedad pública (Ladino, 2019).

Es importante señalar que el modelo de burocracia de Weber se presenta luego de su análisis a las formas de dominación que fueron aceptadas como orden social desde Egipto, China, Francia, entre otras hasta las prácticas empresariales de la Revolución Industrial. De esta manera, desarrolla su teoría como contrapunto a la crueldad, a los juicios caprichosos del rey, al nepotismo y la subyugación personal. Entonces, la burocracia surge como una necesidad de regular las condiciones laborales de los trabajadores en una sociedad moderna y racional (Shafritz y Hyde, 1999).

De lo mencionado, nace el principio de capacidad laboral durante la jornada de trabajo; es decir que, el trabajo debe ser realizado en horas laborales, de tal forma que los funcionarios ejercen el cargo como única profesión a tiempo completo y separan su vida privada de la laboral (Ladino, 2019).

Sobre lo mencionado, la Constitución de la República no tiene norma específica. La Ley Orgánica del Servicio Público establece en el artículo 22, literal c) «*Cumplir de manera obligatoria con su jornada de trabajo legalmente establecida, de conformidad con las disposiciones de esta Ley*».

En subsidio, el artículo 25 de la norma *ibídem* señala la existencia de las jornadas ordinarias de ocho horas, especiales y de teletrabajo que tienen los servidores públicos.

De forma complementaria, el artículo 24 de la norma *ibídem* establece que se prohíbe a los servidores públicos ejercer otro cargo o desempeñar actividades extrañas a sus funciones durante el tiempo fijado como horario de trabajo para el desempeño de sus labores, con las debidas excepciones de ley, tales como la docencia, práctica médica y ejercer el derecho.

Al respecto, es menester puntualizar que en la práctica administrativa existen tres tipos de servidores públicos: i) quienes cumplen sus deberes dentro de las 8 horas de trabajo y puntualmente se retiran al final de su jornada; ii) los servidores que, debido a sus responsabilidades deben quedarse fuera de su horario de trabajo y reciben el pago de horas extra, supeditados a las restricciones presupuestarias emanadas del Ejecutivo; y, iii) los que dedican su tiempo extra a actividades fuera de la administración pública, verbigracia: la docencia.

En relación con el primer punto, resulta menester señalar la importancia de una distribución equitativa del trabajo, a fin de que el servidor pueda realizar su trabajo diario en las ocho horas estipuladas para ello. Caso contrario, el servidor difícilmente acabará su trabajo en ocho horas y, poco a poco, se acumulará aquello para lo que fue contratado. Esto converge en una administración pública lenta que no brinda un buen servicio a la comunidad.

Respecto al segundo punto, se advierte que dentro de la práctica administrativa quienes deben extender sus horas de trabajo reciben el pago de sus horas extra siempre y cuando cumplan los requisitos administrativos. Incluso en este caso, si superan las 20 horas extras, no recibirán más pago por el trabajo hecho; esto, según manda el Decreto Ejecutivo 457, emitido por el Presidente de la República. En otras palabras, si un funcionario es responsable y cumple con su trabajo superando las 20 horas extra, su esfuerzo será muy pobremente recompensado.

Sobre el tercer punto es menester señalar que si bien la teoría weberiana trata de que el servidor se dedique a cumplir sus labores laborales y que, a la vez, no exista un abuso por parte del empleador (en este caso el Estado), se debe analizar si el estipendio pagado al funcionario es suficiente para que no deba buscar fuentes extras de ingresos, con el fin de que pueda dedicar su tiempo únicamente a la administración pública.

Sobre lo mencionado, se puede observar que la legislación cumple con el quinto principio weberiano sobre la teoría burocrática. Sin embargo, en la práctica administrativa el cumplimiento se ve supeditado a que la distribución del trabajo sea bien ejecutada y que exista el número correcto de personal que cubra las necesidades institucionales. A su vez, el esfuerzo realizado por los servidores que trabajan más allá de sus horas de trabajo y esperan el pago de horas extra, no serán bien retribuidos, toda vez, que el pago se limita a 20 horas, con el objetivo de reducir el gasto estatal, lo cual termina siendo desmotivante para el funcionario. Finalmente, se abre la interrogante sobre si las remuneraciones son suficientes para cubrir los gastos en educación, comida, transporte, efectuados por los funcionarios públicos, quienes se ven obligados a buscar otras formas de ingresos para suplir los gastos ya mencionados.

6.- Principio de conocimiento por parte del servidor público de las normas, como un saber técnico y particular que posee el funcionario

Weber se refiere es que el funcionario debe tener un manejo tal de las instituciones jurídicas de su rama de trabajo que, aunque la norma positiva varíe él sea capaz de responder de la mejor forma los requerimientos de los usuarios.

Sobre lo dicho, ni la Constitución de la República, Código Orgánico Administrativo o la Ley Orgánica del Servicio Público hacen referencia al principio mencionado; no obstante, es menester señalar que el Código Civil, como norma supletoria señala que en su artículo 13 que *«La ley obliga a todos los habitantes de la República, con inclusión de los extranjeros; y su ignorancia no excusa a persona alguna»*.

Como se ha señalado en párrafos anteriores, se presume que la Ley es conocida por todos los ecuatorianos; sin embargo, según Valle (2013) este precepto jurídico cae en el campo de lo irreal, toda vez que ni los juristas más doctos pueden conocer el contenido total de todas las leyes vigentes del Ecuador, esto debido al amplio número de normas existentes y por el complejo mundo de códigos, lenguaje y símbolos propios del ámbito jurídico.

En este contexto, se debe considerar que la legislación ecuatoriana contiene un sinnúmero de leyes de una variada aplicación con una temática diversa.

Ahora bien, en el ámbito que nos atañe, el administrativo, de manera general se encuentra la siguiente normativa con su debida extensión: Constitución de la República, que contiene 444 artículos; Código Orgánico Administrativo, que contiene 316 artículos; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que contiene 597 artículos; Ley Orgánica del Servicio Público, que contiene 136 artículos; y, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que contiene 180 artículos.

De la información referida en el párrafo anterior se demuestra que tener un conocimiento exhaustivo de cada uno de los artículos de las distintas normas es prácticamente imposible para una persona, por lo que el servidor público requiere de una exhaustiva capacitación normativa sobre las materias que le conciernen a la administración pública. En tal sentido, se podría decir que el principio weberiano es prácticamente imposible de cumplir y, por tanto, no se cumple en la administración pública ecuatoriana que, aún sigue incluyendo a

la Ley de Modernización en los actos administrativos y normativos, aun cuando esta fue derogada expresamente por el Código Orgánico Administrativo.

Como corolario del presente trabajo en el que se ha realizado un análisis normativo y práctico de los principios weberianos extrapolados a la realidad ecuatoriana, se presenta el siguiente cuadro que de manera explicativa permitirá observar una síntesis acerca del cumplimiento de los principios mencionados.

Principio	Se cumple	No se cumple	Se cumple Parcialmente	Observaciones
Principio Nro. 1.-Sectores con competencia administrativa, organizados en general, normativamente; es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos.	X			La Función Ejecutiva del Estado ecuatoriano efectivamente cuenta con una estructura de gobernanza a través de la cual se reparten los deberes de cada autoridad delimitada por la norma; es decir, se cumple con los principios de competencia y legalidad. Sin embargo, para su correcto funcionamiento, cada funcionario debe conocer claramente cuáles son sus competencias desde el momento de su posesión en el cargo.
Principio Nro. 2.- Jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad, a través del cual los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores.			X	La Función Ejecutiva tiene una estructura piramidal, en cuya cúspide se encuentra el Presidente de la República y en la base los servidores públicos de menor jerarquía. Sin embargo, la ejecución del principio se ve distorsionado, toda vez que en la práctica los puestos jerárquicos superiores, que son aquellos que ejercen control, no representan una verdadera jerarquía pues carecen de un filtro jerárquico; es decir, para estos puestos de alta responsabilidad pública no hay requisitos relacionados con experiencia o profesionalización.
Principio Nro. 3.- Archivo de documentación.	X			Tanto en la norma como en la práctica, la administración pública ecuatoriana cumple de forma amplia con el tercer principio weberiano de archivo de la documentación, tanto de manera física como digital.

<p>Principio Nro. 4.- de administración y especialización de cargo, lo cual implica, por lo general, una preparación cabal y experta</p>		<p>X</p>		<p>Teóricamente existe una legislación que precautela la equidad y meritocracia. En la práctica, de modo general, los funcionarios públicos no están especializados en los conocimientos para desempeñar las funciones de sus puestos. A su vez, existe un abuso en el nombramiento de jerárquico superior que, al no requerir requisito de instrucción formal, permite que cualquier persona sin preparación ocupe puestos de gran envergadura.</p>
<p>Principio Nro. 5.- Capacidad laboral durante la jornada de trabajo.</p>			<p>X</p>	<p>La legislación prevé el cumplimiento de un horario y prohíbe el mantener otro trabajo fuera de las horas laborales, con sus excepciones. Sin embargo, en la práctica administrativa, el cumplimiento se ve supeditado a que el funcionario sea bien remunerado, a fin de que no deba mantener otro trabajo extra; que la distribución del trabajo sea bien ejecutada; y, que exista el número correcto de personal que cubra las necesidades institucionales</p>
<p>Principio Nro. 6.- Conocimiento por parte del servidor público de las normas, como un saber técnico y particular que posee el funcionario</p>			<p>X</p>	<p>Debido a la basta normativa sobre derecho administrativo, es imposible que un funcionario conozca todas las normas.</p>

Gráfico Nro. 6. Fuente y Elaboración: Propia

CONCLUSIONES

De los seis principios presentados por Weber dentro de la Teoría Burocrática, en la administración pública ecuatoriana no se cumple a cabalidad el modelo planteado. Incluso en aquellos en los que teóricamente pudiera existir cumplimiento, es en la práctica donde su ejecución es endeble y persigue fines distintos a los de contar con una administración pública eficiente y eficaz. Así, el cumplimiento de los principios se refleja en el siguiente cuadro:

<p>Se cumple:</p>	<p>Principio Nro. 1.- Sectores con competencia administrativa, organizados en general, normativamente; es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos.</p> <p>Principios Nro. 3.- Archivo de documentación.</p>
<p>No se cumple</p>	<p>Principio Nro. 4.- Administración y especialización de cargo, lo cual implica, por lo general, una preparación cabal y experta.</p> <p>Principio Nro. 6.- Conocimiento por parte del servidor público de las normas, como un saber técnico y particular que posee el funcionario.</p>
<p>Se cumple parcialmente:</p>	<p>Principio Nro. 2.- Jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad, a través del cual los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores.</p> <p>Principio Nro. 5.- Capacidad laboral durante la jornada de trabajo.</p>

Gráfico Nro. 7. Fuente y Elaboración: Propia

En pleno siglo XXI, la administración pública ecuatoriana debería estar lista para dar un amplio salto hacia los nuevos modelos de gestión pública (NGP) o al nuevo sistema neoweberiano. No obstante, es imposible intentar reformar la administración pública ecuatoriana, considerando a esta como una empresa, contemplada desde el novel gerencial y al ciudadano como cliente, si la administración pública no está fortalecida, ni cumple la ejecución cabal de los seis principios weberianos. La reforma a la estructura burocrática en el Ecuador requiere la consolidación de reformas en el Estado y la institucionalización de dichas reformas. Para ello, se hace énfasis en la importancia de la profesionalidad y el acceso por mérito; así también, en la necesidad de generar una administración pública más abierta y transparente, con mejores sistemas informáticos y óptima distribución del trabajo entre los funcionarios a fin de que exista una verdadera separación entre la oficina y el domicilio.

Si bien el principio de legalidad es el pilar fundamental del derecho administrativo, su ejecución dentro del sector público ecuatoriano está mal planteado, toda vez que, aunque permite control, también convierte en lenta y engorrosa a la administración pública. En la actualidad, en un mundo hiper conectado, resulta imprescindible que la administración pública se actualice y reforme sus procesos a través plataformas tecnológicas que agilicen la verificación de datos. Lo ideal es que no sea necesario el documento impreso por parte del

administrado para realizar un trámite. En la misma línea, se debe propender a la rapidez en el mantenimiento y a la mejora de los sistemas informáticos de las instituciones públicas, esto incluye, obviamente, la cobertura de la conectividad a Internet.

A su vez, es imperioso que los servidores públicos conozcan, claramente, cuáles son sus atribuciones, inmediatamente después de posesionados en su cargo. El desconocimiento de las competencias provoca lentitud y falta de responsabilidad en las actividades que deben cumplir los funcionarios y, a través de ellos, la institución a la que pertenece.

Los puestos de mayor jerarquía y alto estipendio, desde el Presidente de la República hasta Directores de área, no requieren de conocimientos ni experiencia previa. Su designación deviene de compromisos políticos más que de un verdadero conocimiento técnico y de la gestión pública. Una buena administración pública no puede existir si las cabezas de la organización piramidal no cuentan con conocimientos sobre gestión y administración pública. Toda la organización piramidal se desvirtúa cuando los superiores jerárquicos, que son aquellos que ejercen control, no pueden ejercer un control pleno debido a su desconocimiento de las funciones a su cargo.

La administración pública requiere de funcionarios especializados, que se dediquen únicamente a realizar su trabajo en la Unidad administrativa que les corresponde. Sin embargo, dicha especialización tiene un costo que casi siempre es pagado por el mismo servidor, a pesar de que la remuneración que percibe no siempre alcanza para pagar sus estudios. Esto ocasiona que el funcionario se desmotive y busque otras fuentes de ingreso y trabaje parcialmente en el Estado o renuncie a su puesto para trabajar en la empresa privada. De esta manera, el Estado habrá perdido a un funcionario que pudo haberle sido útil en el desempeño de funciones administrativas por su falta de valoración a sus conocimientos.

RECOMENDACIONES

1.- Requerir una preparación estricta en gestión y administración para aspirar a ser servidor público. Es necesaria la implementación de una escuela para funcionarios públicos, que podría ser manejada por el Instituto de Altos Estudios, IAEN, en la que se capacite sobre normas en el ámbito administrativo, procesos administrativos, gestión pública, acciones

administrativas; y, en la que, posteriormente, el estudiante realice prácticas en el sector público, para que finalmente rinda pruebas para acceder al empleo dentro de la administración pública.

2.- Respetar la meritocracia y profesionalización de los servidores públicos quienes deben ocupar los puestos públicos según su preparación. Así, aun cuando la costumbre e idiosincrasia ecuatoriana suponga el pago de favores políticos a través de asignación de puestos en el servicio público, es menester erradicar esta práctica de raíz, como el único medio para empezar a implementar buenas prácticas administrativas. De tal forma que los servidores que se preparen específicamente en administración pública presten sus conocimientos y experiencia a cabalidad en la administración. Así también, se podría propender a que los funcionarios encuentren una retribución económica y moral a su preparación y evitar así que personas sin conocimientos ostenten puestos para los que no están capacitados.

ANEXO 1

Nro.	Unidad Física Del Servidor	Puesto Institucional (Denominación Del Puesto)	Título De Cuarto Nivel
1	Dirección Administrativa	Asistente	Magister en Docencia Universitaria y Administración Educativa
2	Dirección de Infraestructura, Seguridad y Soporte de Tecnologías de la Información	Asistente	Magister en Gerencia de Sistemas y Tecnología Empresarial

Anexo 1. Fuente: Dirección de Administración del Talento Humano. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Elaboración: Administración del Talento Humano de Cancillería

ANEXO 2

Nro.	UNIDAD FÍSICA DEL SERVIDOR	PUESTO INSTITUCIONAL (DEMONINACION DEL PUESTO)	TITULO DE CUARTO NIVEL
1	CONSULADO DEL ECUADOR EN CHICAGO	EXPERTO 2	
2	DIRECCION DE ADMINISTRACION DEL TALENTO HUMANO	EXPERTO 1	MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y CONTRATACION PUBLICA
3	DIRECCION DE DERECHOS HUMANOS Y PAZ	EXPERTO 2	MAGISTER EN RELACIONES INTERNACIONALES CON MENCION EN SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS / MASTER UNIVERSITARIO EN DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y GLOBALIZACION
4	EMBAJADA DEL ECUADOR EN EL REINO DE BELGICA / MISION DEL ECUADOR ANTE LA UNION EUROPEA	EXPERTO 1	
5	EMBAJADA DEL ECUADOR EN ITALIA	EXPERTO 2	

6	AGENCIA CONSULAR DEL ECUADOR EN QUEENS	EXPERTO 2	
7	REPRESENTACION PERMANENTE ANTE LA OMC - GINEBRA	EXPERTO 1	MASTER DEGREE OF ADMINISTRATIVE SCIENCE IN DIPLOMACY AND INTERNATIONAL RELATIONS
8	DESPACHO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA	EXPERTO 2	
9	DIRECCION FINANCIERA	EXPERTO 2	MAGISTER EN CIENCIAS INTERNACIONALES
10	DIRECCION DE INFRAESTRUCTURA, SEGURIDAD Y SOPORTE DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION	EXPERTO 2	MASTER OF ARTS IN IT TECHNOLOGY PROGRAM
11	DIRECCION ZONAL 8	EXPERTO 1	MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO
12	CONSULADO DEL ECUADOR EN HOUSTON	EXPERTO 2	
13	COORDINACION GENERAL DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y COMUNICACIÓN	EXPERTO 2	
14	DIRECCION DE GESTION DOCUMENTAL Y ARCHIVO	EXPERTO 2	
15	DIRECCION ADMINISTRATIVA	EXPERTO 2	
16	DIRECCION DE GESTION DOCUMENTAL Y ARCHIVO	EXPERTO 2	MAESTRO EN CIENCIAS SOCIALES
17	DIRECCION DE GESTION DE SERVICIOS DE MOVILIDAD HUMANA	EXPERTO 1	MAGISTER EN DISEÑO Y GESTION DE PROYECTOS SOCIOEDUCATIVOS
18	DIRECCION DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	EXPERTO 1	
19	CONSULADO DEL ECUADOR EN MALAGA	EXPERTO 2	MAESTRIA EN DERECHOS HUMANOS EN EL MUNDO CONTEMPORANEO
20	DIRECCION DE EUROPA	EXPERTO 1	MAGISTER EN CIENCIAS INTERNACIONALES
21	DIRECCION ZONAL 9	EXPERTO 2	MAGISTER EN EXPLORACION, EXPLOTACION Y PRODUCCION DE PETROLEO
22	EMBAJADA DEL ECUADOR EN JAPON	EXPERTO 1	

Anexo 2. Fuente: Dirección de Administración del Talento Humano. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Elaboración: Administración del Talento Humano de Cancillería.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altamirano, A.C (2003) “El procedimiento tributario”, Abaco.
- Arrau, P. P. (1984). *El control de la discrecionalidad administrativa*. Revista Chilena de Derecho, 11(2/3), 479–491. <http://www.jstor.org/stable/41608185>.
- Arroyo, M. A. (1996). *La regeneración de la administración pública*. Política Exterior, 10(49), 147–155. <http://www.jstor.org/stable/20643934>.
- Aronson, Perla, y Eduardo Weisz, eds. 2007. Buenos Aires: Gorla. *La vigencia del pensamiento de Max Weber a cien años de “La ética protestante y el espíritu del capitalismo”*. Colección Tensiones del pensamiento.
- Campbell, J. (2002). *Funciones del derecho procesal constitucional, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2002*, Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, p. 137.
- Chica Vélez, S. (2010). *Una mirada a los nuevos en foques de la gestión pública*. Administración & Desarrollo, 39 (53), 55-74.
- Eguiguren, G. (2009) *Visión de la Administración Pública en la nueva Constitución*, edit., La Nueva Constitución del Ecuador, Corporación Editora Nacional), p. 125.
- Güemes, M; Isaza, C. (2009) *Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana*. Chile. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. VII, núm. 11.
- Islas, R. (2009) *Anuario de derecho constitucional latinoamericano año XV*, Montevideo,
- Ladino, W (2019) Reflexión weberiana del maestro Darío Mesa Chica sobre Administración Pública. Colombia. Sabre Ciencia y Libertad.
- Mendonza, P. Montaner, C. Vargas Llosa, A. (1998). *Fábrica de Miseria*. New Media Spanish Language.
- Morrel, L. (1992). *El principio de jerarquía en la administración. Del paradigma de la objetivación al de la fidelitas personal*. Revistas online. DA num. 229.
- Nieto, G. (2018). *Componentes weberianos de los burócratas cercanos al ciudadano y su incidencia en el desempeño institucional: el caso del Servicio de Rentas Internas (SRI) en el Ecuador entre 2014-2017*. Ecuador. IAEN.

- Pardo, M. del C. (2007). La gerencialización de la administración pública. *Foro Internacional*, 47(4 (190)), 895–925. <http://www.jstor.org/stable/27738864>.
- Pérez, K.(2005) *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, iii-ii, p. 55.
- Peters, B. G. (2010). *Cincuenta Años De Administración Pública*. *Foro Internacional*, 50(3/4 (201-202)), 752–777. <http://www.jstor.org/stable/25822673>.
- Ramió, C. (2015). *La Administración Pública del Futuro: La Administración “2050”*. Estudio Working/Papers.
- Rodas, G. (2020). Tesis doctoral: *Administración Pública y Estado Constitucional de Derechos y Justicia en el Ecuador*. España. Universidad de da Coruña.
- Shafritz, Jay M, y Albert C Hyde. 1999. *Clásicos de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Valle, A. (2013) *Revista de Derechos Humanos*, Universidad Andina.
- Weber, M. (1991). *¿Qué es la burocracia?* Argentina: Leviatan.
- Weber, M. (2001). *Estructuras de poder*. México, D.F: Ed. Coyoacán.
- Constitución de la República del Ecuador de 2008 (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008, 2da Ed. CEP.)
- Código Orgánico Administrativo- COA- (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017, 2da Ed. CEP)
- Ley Orgánica del Servicio Público -LOSEP- (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010, 2da Ed. CEP).
- Código Orgánico De Planificación y Finanzas Públicas (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).
- Reglamento Interno de Organización y Administración de documentos y archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2011).
- Reforma y Codificación del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2021).

Instructivo de organización básica de gestión de archivos administrativos para cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica y Reglamento General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Asamblea Nacional del Ecuador, 2005, 2da Ed. CEP).

<https://web.gestiondocumental.gob.ec/que-es-quipux/>.

Corte Constitucional (13 de junio de 2013) Sentencia 004-13-SAN-CC.