

# 02

Fecha de presentación: Septiembre, 2024

Fecha de aceptación: Octubre, 2024

Fecha de publicación: Noviembre, 2024

## GRADO

DE "WEBERIANISMO" DE LA AGENCIA ESTATAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR IST RIOBAMBA

### WEBERIANISM'S DEGREE FROM THE STATE AGENCY IN HIGHER EDUCATION IST RIOBAMBA

Javier Andrés Chiliquinga-Amaya<sup>1</sup>

E-mail: [jchiliquingaa@unemi.edu.ec](mailto:jchiliquingaa@unemi.edu.ec)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1781-1075>

<sup>1</sup>Universidad Estatal de Milagro, Ecuador.

Cita sugerida (APA, séptima edición):

Chiliquinga-Amaya, J. A. (2024). Grado de "weberianismo" de la agencia estatal en educación superior IST Riobamba. *Universidad y Sociedad* 16(6), 21-29.

#### RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo medir el grado de weberianismo del "Instituto Superior Tecnológico Riobamba" (ISTR), con base en el marco teórico-analítico propuesto por Evans & Rauch (2015) para burocracias estatales. La metodología empleada fue a través del estudio de caso con el procedimiento de congruencia "tipo 1" descrito por Vans Evera (1997), se observaron las variables del ISTR y se compararon con los institutos ecuatorianos. Entre los resultados encontrados está un puntaje ideal de 9 puntos, el ISTR obtuvo 5. No es tan bajo como los funcionarios de último nivel y están muestra rasgos tecnocráticos. Concluyéndose que la agencia está formando su infraestructura, en el corto tiempo de vida tiene capacidad de cumplir objetivos. Aún faltan recursos para alcanzar la burocratización, el camino es largo porque su organización administrativa y financiera depende de la voluntad política del órgano rector de educación superior ecuatoriano y la autoridad local, que presenta una relación conflictiva entre el autoritarismo del centro y el patrimonialismo local.

**Palabras clave:** Educación superior, Weber, Burocracia, Estado, Tecnocracia, Administración pública.

#### ABSTRACT

The objective of this article is to measure the degree of Weberianism of the "Instituto Superior Tecnológico Riobamba" (ISTR), based on the theoretical-analytical framework proposed by Evans and Rauch (2015) for state bureaucracies. The methodology used was through the case study with the "type 1" congruence procedure described by Vans Evera (1997), the ISTR variables were observed and compared with the Ecuadorian institutes. Among the results found is an ideal score of 9 points, the ISTR obtained 5. It is not as low as the last level officials and they show technocratic traits. Concluding that the agency is forming its infrastructure, in the short time of life it has the capacity to meet objectives. There is still a lack of resources to achieve bureaucratization, the road is long because its administrative and financial organization depends on the political will of the governing body of Ecuadorian higher education and the local authority, which presents a conflictive relationship between the authoritarianism of the center and local patrimonialism.

**Keywords:** higher education, Weber, bureaucracy, state, technocracy, public administration

## INTRODUCCIÓN

### Disección y medida de las “burocracias”

El concepto genérico “burocracias” encierra al menos tres estilos de trabajadores estatales: a) burocracia pura, b) funcionarios y c) tecnócratas. Esta división y variación del trabajo hace que funcione la administración estatal. Los tipos de administración pública aquí mencionados pueden ser analizados por medio de las teorías basadas en el weberianismo burocrático (Evans, 2015; Evans & Rauch, 2015) y las corrientes derivadas del neoinstitucionalismo histórico (Rueschemeyer & Evans, 1985; Skocpol, 2014).

Al realizar un estudio de caso a un objeto tridimensional hace falta una operacionalización ajustada al caso analítico, para lograrlo se plantean tres dimensiones de Weber (2000): 1) méritos, 2) estabilidad y 3) jerarquía. Cada una de éstas se puede operacionalizar con evidencia empírica según la agencia que se quiera analizar.

Los méritos refieren en primer lugar al mecanismo de entrada del trabajador a la función pública: a) concurso de méritos y oposición, b) contrato (de diverso tipo); en segundo, a la evaluación establecida en el reglamento interno de la agencia.

La estabilidad se observa en el tiempo que establece el contrato firmado por el trabajador y la agencia contratante, pero como esos tiempos son o más cortos o largos de lo que dice la norma, también hay que tomar en cuenta el tiempo efectivo promedio de permanencia del trabajador en la agencia.

La jerarquía se analiza según quién tiene la autoridad legal para designar un cargo o contratar al trabajador. Este es un indicador ideal que plantea Weber y aunque se debe tomar en cuenta, parece tener cada vez menos relevancia analítica para las burocracias. El resultado de la combinación de esas tres dimensiones para describir y segmentar a las “burocracias” se presenta en la tabla 1.

Tabla 1. Burocracias por dimensiones, y su operacionalización numérica.

Burocracia		Mér		Est		Jer		Weberianismo	
		B	A	B	A	B	A	Total	
	<b>Burocracia</b>		3		3		3	<b>9</b>	
	<b>Tecnócrata</b>		3	1			3	<b>7</b>	
	<b>Funcionario</b>	1		1		1		<b>3</b>	

  

Burocracias		Méritos		Estabilidad		Jerarquía	
		Bajos	Altos	Baja	Alta	Local baja	Central alta
	<b>Burocracia</b>		x		x		x
	<b>Tecnócrata</b>		x	x			x
	<b>Funcionario</b>	x		x		x	

  

Burocracias		MÉRITOS		ESTABILIDAD		JERARQUÍA	
		Bajos	Altos	Baja	Alta	Local baja	Central alta
	<b>BUROCRACIA</b>		x		x		x
	<b>TECNÓCRATA</b>		x	x			x
	<b>FUNCIONARIO</b>	x		x		x	

Fuente: elaboración propia a partir de las teorías citadas.

La operacionalización ideal da los valores más altos a la burocracia en el sentido weberiano planteado por la teoría de Evans & Rauch (2015), mientras que a los funcionarios corresponde la más baja. Como ejemplo, si los burócratas rinden exámenes por medio de concurso de méritos y oposición, los funcionarios entran al estado sin esos exámenes, sino por contrato ocasional u otra vía. El modelo ideal también puede medirse en términos numéricos, donde los valores más altos en méritos, estabilidad y jerarquía tienen tres puntos, mientras que los más bajos un punto. El mayor grado de weberianismo puntuaría 9, mientras que el grado más bajo 3 puntos, ver tabla 1.

El ISTR<sup>1</sup> está a cargo de 8 carreras de educación superior. Su capacidad de formar profesionales depende de al menos 80 funcionarios contratados por el estado, dos cargos de gobierno y el resto “de base” con ocupaciones docentes y administrativas.

El Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES) realiza el proceso de evaluación externa a todos los institutos superiores condicionados, el resultado es que quienes no acreditan desaparecen y resultan fusionados a otros institutos. Por el contrario, aquellos que sí acreditan operan hasta la actualidad y pueden convertirse en superiores universitarios. El ISTR acredita en su momento, es interesante su caso porque no cuenta con infraestructura propia y la capacidad institucional no es la más alta, pero por otros aspectos internos este instituto pasa favorablemente la evaluación del CACES.

Además, ese proceso tuvo lugar en el contexto de la pandemia global provocada por la Covid\_19, que causa un fuerte impacto en la reducción de fondos para las instituciones públicas ecuatorianas y para los institutos más porque reciben menor presupuesto estatal en todo el sistema de educación superior. Los docentes y autoridades tienen que adaptarse a esta nueva realidad y hacer frente a la evaluación externa con esta desventaja.

Por último, es necesario aclarar que se denomina aquí docentes y no funcionarios ni burócratas a los trabajadores del ISTR porque no cuentan con el requisito establecido por Evans y Rauch: la estabilidad para hacer carrera, ni pueden entrar a la carrera del servicio público. Además, SENESCYT quita todas las partidas para cargos administrativos vinculados a las secretarías y manejo de archivos, así que los docentes son al mismo tiempo profesores, secretarios, procuradores, coordinadores de carreras y departamentos académicos, etc., todo con el mismo y único salario de docente con contrato ocasional<sup>2</sup>.

El ISTR es conceptualizado aquí como una agencia estatal, la intención es medir su grado de weberianismo con ayuda del marco establecido por Evans y Rauch. Ese objetivo no es posible por completo porque la investigación de esos autores toma solo al grado más alto de trabajadores estatales: la burocracia, mientras que el ISTR no es una agencia con estabilidad, por este motivo el estudio

de caso recurre a otra trayectoria, pero sí tiene relación con la literatura del análisis de las instituciones públicas y sus políticas.

El hecho de acreditar su calidad muestra que tiene cierto grado de capacidad para obtener objetivos positivos, tal como lo afirma el autor Completa (2016) al describir a los funcionarios públicos en Latinoamérica (2016, p. 61). Si las características de los trabajadores del ISTR no son burocráticas entonces pueden ser tecnocráticas. Como el marco legal deja por fuera de la carrera de funcionarios públicos a los docentes de educación superior, esa variante no aplica al caso de estudio.

Dargent (2014) toma la definición de Collier (1979) y Putman (1977) e indica que los tecnócratas son individuos con un alto nivel de formación académica especializada que sirve como criterio principal al ser seleccionados para ocupar puestos clave de toma de decisiones o de asesoramiento en organizaciones grandes y complejas, tanto públicas como privadas (Collier 1979, 403). Aquí cabe preguntarse si los trabajadores del ISTR son tecnócratas en el sentido de Dargent, o si sus actividades de vinculación con la comunidad los volvieron del tipo de burocracia enraizada descrito por Evans (2015).

Por último, Ang (2017) afirma que los estándares del weberianismo son útiles para las agencias estatales cuando el mercado ya ha sido formado y “empotrado” por las instituciones estatales, pero antes las normas burocráticas no son de ayuda sino que se inobservan. Esto puede aplicarse al caso del desarrollo de la educación superior tecnológica en Ecuador, porque la reforma inaugurada por el gobierno de la revolución ciudadana en 2010 lleva menos de dos décadas y en estos años iniciales es un error pedir los puntajes más altos de burocratización, en su lugar ciertos rasgos informales deben estar operando en todo el sistema de educación.

## MATERIALES Y MÉTODOS

Se realizó un estudio de caso por medio del procedimiento de congruencia tipo 1 (Evera, 1997), para ello se observaron las características empíricas tanto del marco normativo de la legislación de educación superior como la realidad del ISTR entre los años 2018 y 2022. Luego, los hallazgos en las observaciones en el caso de interés se contrastaron con los institutos superiores a nivel nacional. El investigador es funcionario de la agencia analizada y por este motivo tiene un conocimiento cercano a la realidad del ISTR y de los institutos en Ecuador. Además del procedimiento de congruencia, la estrategia

1 En su estatuto: “institución de educación superior pública, de carácter no lucrativo, creado mediante Acuerdo Nro.119 del CONESUP; adscrita y bajo la rectoría académica, financiera, administrativa y orgánica del órgano rector de la política pública de educación superior” (Estatuto ISTR, 2019)

2 Sorprende ¡cómo lo han logrado y además acreditaron frente al CACES en 2020!

de investigación combinó las aproximaciones etnográficas a los funcionarios en educación superior por la propia relación profesional del investigador.

El documento guía para la revisión de la condición laboral de los trabajadores del ISTR fue el contrato firmado entre el docente investigador y el Órgano Rector de la Educación Superior en Ecuador (SENESCYT) con fecha 1 de julio del 2020. Ese contrato se firmó en el contexto de la pandemia global provocada por la Covid\_19, además de los cambios generales en el documento en lo sustantivo, muestra la reducción salarial con base en la escala de servidor público (SP), se pasó de SP5 a SP4 según el Acuerdo Ministerial 117 del Ministerio de Trabajo y el decreto presidencial del año 2020.

El marco legal presentado en dicho contrato permitió avanzar hacia documentos sustantivos e instrumentales que guían la vida en la educación superior técnica y tecnológica en lo relativo a las unidades de observación para medir el grado de weberianismo que tienen los trabajadores del ISTR. Los documentos del marco legal se presentan en la tabla 2.

Tabla 2. Normas sustantivas e instrumentales que regulan la educación superior técnica y tecnológica.

<b>Sustantiva</b>
Constitución de la República del Ecuador (2008) Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) (2010) Reglamento general a la LOES (2019) Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) (2010) Reglamento general a la LOSEP (2011)
<b>Instrumental</b>
Acuerdo Ministerial 117 del Ministerio de Trabajo, del 1 de junio de 2020 (respuesta a la Covid_19) Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior (2021) Reglamento de los Institutos y Conservatorios Superiores Estatuto del Instituto Superior Tecnológico Riobamba (2019) Resolución RCP-SE-03-No. 004-2019, del Consejo de Educación Superior (CES) Convocatorias de empleo del ISTR publicadas en medio y página web institucional Contrato al personal docente del ISTR

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la norma vigente en Ecuador.

Por otro lado, desde los análisis de las “burocracias” se tomaron varias concepciones analíticas respecto a cómo estudiar, analizar y medir el grado de “weberianismo” de los trabajadores públicos en América Latina, en esta oportunidad aplicado al Ecuador y al sistema de educación superior técnica y tecnológica. En síntesis, se distinguió metódicamente entre funcionarios públicos, tecnócratas y burócratas. Como el presente trabajo observa a los docentes de educación superior, se tuvo que describir la variación específica de trabajadores estatales como profesores.

Por último, con base en el muestreo teórico (Ragin, 2007) de los conceptos que definen y distinguen a los trabajadores estatales, se procedió a una revisión bibliográfica con ayuda del Software Atlas.ti para codificar, agrupar y presentar en redes semánticas los artículos de las leyes dentro del marco legal arriba presentado; de esa manera se infirió la tipología del grado de weberianismo de los trabajadores del ISTR.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Hasta febrero del año 2022, el ISTR tiene aproximadamente 80 trabajadores, solo el Rectorado y Vicerrectorado se gana a través de concurso de méritos y oposición para obtener sus cargos por un periodo fijo. En principio no fue una elección, sino una selección con base en sus credenciales académicas y experiencia previa. Aun así, no constituyen cargos permanentes para formar carrera académica porque pasados los 5 años de administración ni siquiera pertenecen al ISTR, sino que deben concursar de nuevo para mantener el cargo o salir del sistema de educación superior.

Las normas que establecen la estabilidad de los trabajadores ponen un límite máximo de cinco años para mantener a un docente vinculado laboralmente a la institución, solo el Rectorado del ISTR puede indicar una ampliación a siete años. Esa condición fue válida hasta el año 2021 porque después de la última reforma al Reglamento de carrera y escalafón del profesor e investigador del sistema de educación superior, no existen tiempos mínimos ni máximos para la vinculación laboral en el ISTR y en todos los institutos a nivel nacional, ver tabla 3.

Tabla 3. Estabilidad de los trabajadores de los institutos superiores en Ecuador.

Norma	Contenido de la norma	Tipo de relación laboral
Reglamento de carrera y escalafón del profesor e investigador del sistema de educación superior	Art. 43. (...) el tiempo de vinculación contractual no podrá superar los sesenta (60) meses acumulados, consecutivos o no, exceptuando el personal académico que se encuentre cursando un programa de postgrado, en cuyo caso el tiempo de vinculación contractual será de hasta ochenta y cuatro (84) meses. Una vez cumplido este plazo, el personal académico cesará en sus funciones y solo podrá reingresar a la institución en condición de persona académico titular, a través del correspondiente concurso público de merecimientos y oposición". (Vigente hasta el año 2021) Art. 162. "el tiempo máximo de vinculación de este tipo de personal académico ocasional, será de acuerdo con las necesidades institucionales y disponibilidad de recursos, con la autorización del Órgano Rector de la Política Pública de Educación Superior (...) Ningún tiempo de duración de los contratos ocasionales implicará el derecho a acceder a nombramientos provisionales o permanentes sin el respectivo concurso de méritos y oposición." (Vigente 2022)	Los docentes mantienen sus contratos ocasionales hasta por 7 años. En el año 2021 se eliminó ese límite de tiempo.  Las autoridades de educación superior no han llamado a concursos de méritos y oposición desde la reforma al sistema de educación nacional y no hay indicios de que lo vayan a realizar en los próximos años.  No existe posibilidad de estabilidad en la vinculación laboral.
Ley Orgánica del servicio público	Art. 83, literal "m", excluye de la carrera del servicio público a "El personal docente comprendido dentro del Sistema Nacional de Educación".	El docente de educación superior en los IST no es burócrata ni funcionario, se acerca más al perfil del tecnócrata. Sin estabilidad, pero con alta calificación profesional.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la norma vigente en Ecuador.

La solución presentada en la norma es la convocatoria a concursos de méritos y oposición, pero esa opción existe desde la reforma al sistema de educación superior iniciada en el año 2010 con la LOES, pero desde esos años, con todas las leyes, reglamentos y estatutos que han cambiado a lo largo de 12 años, nunca ha tenido lugar ningún concurso para docentes o personal administrativo para los institutos, solo se han realizado para rectores y vicerrectores. El tema de concursos para los institutos es letra muerta en todo el marco legal revisado a través del tiempo. A ello hay que añadir que, en lugar de avanzar en derechos o estabilidad, el lamentable contexto de la pandemia global hizo que todo el personal vinculado a la educación superior vea reducido su ingreso salarial, que desde julio del 2020 no ha cambiado hasta el año 2022.

Anteriormente se muestra que no existe estabilidad laboral para la mayoría de los trabajadores del ISTR, entonces hay que preguntarse cómo estas agencias logran vincular laboralmente al personal, ya que los concursos de méritos y oposición son letra muerta.

Restando los dos cargos que se ganan por concurso, todos los cargos se rigen a la contratación ocasional mediante evaluación de su hoja de vida por el personal de SENESCYT<sup>3</sup>, el contrato se firma con el departamento de talento humano de la secretaría de estado<sup>4</sup>, no con las dos autoridades que ganan el concurso de méritos.

SENESCYT toma el reglamento de carrera y escalafón para revisar los requisitos mínimos y generales, mientras que la autoridad local aumenta requisitos como los años de experiencia en educación superior o profesional, donde se pide a veces 3 años de lo uno o lo otro, también capacitaciones durante los últimos tres años antes de la contratación que acumulen en total al menos cien horas. Pero, en los documentos sustantivos o instrumentales del órgano rector de educación superior no existen requisitos específicos, SENESCYT se adhiere a lo que la autoridad local propone, tal como se ve en las convocatorias para contratación docente de los años 2018 y 2019 del ISTR, ver tabla 4. Los méritos no son universales, porque cada IST puede poner sus propias necesidades según el año de contratación y necesidades

3 La Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) revisa, evalúa, califica y elige una hoja de vida de entre una terna de 3 carpetas enviadas por el ISTR, estas últimas son recogidas por medio de una convocatoria abierta a docentes en general, las mejores evaluadas son las enviadas a la SENESCYT.

4 Ningún funcionario tiene contrato por nombramiento (ni siquiera provisional).

locales. Existe algo así como un pacto entre autoridad local y la nacional para acordar la vinculación laboral de los docentes.

Tabla 4. Méritos necesarios para acceder a la docencia en educación superior técnica y tecnológica en Ecuador del ISTR.

Documento	Requisito solicitado
Reglamento de carrera y escalafón del profesor e investigador del sistema de educación superior	a) Contar con un título de educación superior debidamente registrado por el Órgano Rector de la Política Pública de Educación Superior o contar con una trayectoria profesional reconocida en el campo de las artes. b) Ser mayor de dieciocho [18] años y estar en el pleno ejercicio de los derechos previstos por la Constitución de la República y la Ley para el desempeño de una función pública; c) No encontrarse en interdicción civil, no ser deudor al que se siga proceso de concurso de acreedores y no hallarse en estado de insolvencia fraudulenta declarada judicialmente; d) No estar comprendido en alguna de las causales de prohibición para ejercer cargos públicos; e) Haber sufragado, cuando se tiene obligación de hacerlo, salvo las causas de excusa previstas en la Ley; f) No encontrarse en mora del pago de créditos establecidos a favor de entidades u organismos del sector público, a excepción de lo establecido en el artículo 9 de la LOSEP;
Publicación en prensa local de Riobamba promocionada por el ISTR, año 2018	Hoja de vida en el formato del Ministerio de Trabajo actualizada Registro del título emitido por la SENESCYT Título de tercer nivel y (preferencia maestría) Experiencia profesional 3 años Docencia en educación superior, 2 años
Página web del ISTR, año 2019	Hoja de vida en el formato del Ministerio de Trabajo actualizada Copia de cédula y certificado de votación a color Copia de títulos de grado y postgrado (requisito maestría) Copias de certificados de capacitaciones desde el año 2015 en adelante. Certificado de no tener impedimento legal para ejercer un cargo público Resumen de aportaciones al IESS Certificado bancario donde indique el número de cuenta Tener mínimo 3 años de experiencia docente o profesional Tener mínimo 100 horas en capacitaciones (cursos, seminarios y demás).

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la norma vigente en Ecuador.

En cuanto a la jerarquía, se muestra anteriormente que no existe una norma universal para regular los méritos, sino que se llega a un pacto entre las autoridades de educación superior para vincular laboralmente a los docentes. Esto no es informal porque está establecido en el artículo 176 del reglamento de carrera y escalafón docente, ver tabla 5. Solo queda despejar el campo de la jerarquía.

Tabla 5. Jerarquía establecida en la norma de educación superior para vincular laboralmente al personal docente en los institutos ecuatorianos.

NORMA	CONTENIDO DE LA NORMA
Reglamento de carrera y escalafón del profesor e investigador del sistema de educación superior	Art. 176.- Creación y supresión de puestos. - En el caso de las Instituciones de Formación Técnica y Tecnológica Públicas y Conservatorios Superiores Públicos, la creación y supresión de puestos le corresponderá al Órgano Rector de la Política Pública de Educación Superior. En ambos casos, la creación y supresión de puestos se realiza con base en el requerimiento debidamente motivado de cada unidad académica, siempre que se encuentre planificada y cuente con la disponibilidad presupuestaria de requerirse. Para la contratación de personal académico no titular se requerirá la autorización del Órgano Rector de la Política Pública de Educación Superior, siempre que se encuentre planificada, se cuente con la disponibilidad presupuestaria y se cumplan los procedimientos y requisitos académicos; además de contar con la solicitud debidamente motivada por el Órgano Colegiado Superior o la primera autoridad institucional.
Estatuto ISTR	La norma del ISTR no permite contratar directamente a docentes o personal administrativo.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la norma vigente en Ecuador.

Al no existir concurso de méritos, el criterio de selección de funcionarios pasa por una combinación de decisión entre la selección de carpetas por la agencia local (Riobamba) y el ente contratador en el centro (Quito). Según la revisión

de bibliografía la ejecución real del proceso de vinculación laboral ocurre en una especie de pacto entre lo que la rectoría del ISTR necesita en territorio y los acuerdos mínimos que pone SENESCYT para las contrataciones.

Como los institutos de educación superior no tienen autonomía no pueden contratar por sí mismos, así que el modelo de vinculación laboral en los institutos ecuatorianos comparte jerarquías, la jerarquía local pide perfiles acordes a su realidad y SENESCYT realiza el acto administrativo de contratación.

Debido al impacto en la salud pública y la economía nacional, en julio del año 2020 el Ministerio del Trabajo, por orden de la Presidencia de la República, redujo la escala salarial a los docentes de los institutos de SP5 a SP4, el estado central redujo el gasto corriente en docentes a nivel nacional en un plan que impacta a todo el sistema de educación superior y trabajadores públicos a nivel nacional. Se logra un ahorro de 50 millones de dólares que el estado ecuatoriano necesitaba para atender las necesidades provocadas por la pandemia.

Este recorte significa una contracción importante para los institutos que no cuentan con autonomía administrativa ni financiera. A ese antecedente, se suma la desvinculación laboral de docentes (en 2019 el ISTR tuvo aproximadamente 100 docentes) que en el lapso de dos años (2020-2022) ha tenido picos y caídas en personal, algunos meses cerca de 60 y otros con más 80, todo según las coyunturas de la economía nacional, local y el número de estudiantes. El contexto de una enfermedad global golpea más en instituciones con baja capacidad como el ISTR.

#### El grado de weberianismo

En la tabla 1 se muestran los valores numéricos que miden el grado de weberianismo para el caso de estudio. Sin dar por cerrada la investigación, se observa que el ISTR tiene capacidades para cumplir sus objetivos, como la acreditación de calidad realizada por el CACES, en sintonía se afirma Completa (2016) respecto a las capacidades de las agencias en América Latina.

En cuanto a méritos, el ISTR pide más de los establecidos en la ley con tendencia a elevar la profesionalización de su personal, pero no los ingreso por medio de concursos, así que se le asigna dos puntos. En la estabilidad, todo el marco legal revisado en el apartado 3.1 muestra una ausencia total de este indicador, pero se mantiene al menos un contrato por cada semestre, el puntaje es uno. En la jerarquía se muestra la existencia de un pacto donde cierto rasgo patrimonialista pone las reglas de la entrada del personal docente, por ello el puntaje es dos, ver tabla 6.

Tabla 6. Grado de weberianismo del ISTR.

	MÉRITOS	ESTABILIDAD	JERARQUÍA	TOTAL
ISTR	2	1	2	5

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión del caso ISTR.

El resultado es de cinco (5) puntos sobre el ideal de 9 puntos, en porcentaje es el 55.5% en grado de weberianismo. Es decir, ni tan bajo como los funcionarios con pocos méritos, estabilidad y jerarquía, pero tampoco tan alto como para ser denominados tecnócratas, y muy lejos del valor ideal para ser una burocracia propiamente dicha. Si bien esta es una primera aproximación, conviene revisar más los datos primarios que puede ofrecer la agencia estudiada.

#### Discusión

El marco analítico inicial no toma en cuenta la especificidad de los docentes de educación superior técnica y tecnológica. Si bien la distinción entre funcionario, tecnócrata y burócrata orienta la investigación, no es suficiente porque esos conceptos están pensados para el personal administrativo de planta o de gobierno dentro de las instituciones públicas, pero el literal "m" del Art. 83 de la LOSEP deja por fuera de todos esos conceptos al personal docente de los institutos superiores ecuatorianos, incluido el ISTR.

La tabla 3 y el historial de contratación de la SENESCYT para el ISTR desde el año 2014 muestran que no existe posibilidad real de estabilidad laboral para los docentes, pero este no es un caso aislado porque esta misma característica se repite en todos los institutos públicos a nivel nacional. La estabilidad es mínima porque solo el 2.5% de todos los trabajadores tienen una seguridad laboral de 5 años (80/2 trabajadores del ISTR). El grado de weberianismo es muy bajo.

Respecto a los méritos no existe concurso de méritos y oposición para la base operativa de la educación superior, sino para el 2.5% del personal que es de carácter directivo. Tampoco se puede afirmar que la contratación se realiza al 100% por la jerarquía alta (SENESCYT) o baja (rectoría del ISTR) porque la primera realiza el acto administrativo que obliga al docente a cumplir su trabajo, pero la segunda pone las reglas del juego local. El pacto entre las jerarquías de funcionarios estatales es lo que realmente ocurre en el ISTR y en los institutos a nivel nacional, esto muestra que el patrimonialismo ha encontrado una nueva vía para existir y aplicarse en el sistema de educación superior ecuatoriano del siglo XXI.

El grado de weberianismo en los méritos queda a medio camino y también la jerarquía para nombrar funcionarios en educación superior técnica y tecnológica. A esa descripción hay que añadir que el ISTR no tiene infraestructura, en realidad funciona en aulas prestadas de una unidad educativa en Riobamba, no cuenta con ningún personal administrativo porque SENESCYT elimina esos cargos en todo el país, característica compartida con todos los IST en Ecuador. En síntesis, no solo los indicadores de estabilidad, méritos y jerarquía están en vilo, también la capacidad real de formación de calidad está en juego en el ISTR y en todos los institutos ecuatorianos.

Siguiendo el argumento de Ang (2017) no conviene juzgar a las instituciones que están en proceso de formación o que han salido de una reforma con las medidas más altas, sino que el análisis debe seguir los rasgos de informalidad que las agencias como el ISTR pueden tener en sus primeros años de consolidación. Al igual que el mercado, que solo funciona bien y puede ser controlado cuando ya ha sido instalado, las agencias estatales también deben tener su tiempo de asentamiento operativo para poder evaluar su funcionamiento ideal, por ahora este trabajo es un aporte al análisis de las agencias estatales bajo el marco analítico de las burocracias, el weberianismo y la administración pública. Conviene hacer más estudios de caso a agencias similares y estudios comparativos entre otros institutos y universidades para obtener inferencias más valiosas.

## CONCLUSIONES

El ISTR es una institución de educación superior que está empezando a formar su capacidad infraestructural (Mann, 2007), cumple con sus objetivos de manera positiva incluso en contextos desfavorables como la pandemia global. El resultado numérico calculado en este trabajo (5/9) muestra que el ISTR no está en el puntaje más bajo de los funcionarios estatales, pero tampoco alcanza al puntaje intermedio de la tecnocracia, y está lejos del valor ideal de la burocracia.

Lo interesante del caso de estudio es que, a pesar de contar con pocos recursos de infraestructura, supera favorablemente un proceso de evaluación externa que lo acredita como instituto y tiene posibilidad de convertirse en universitario para ofertar maestrías, así como movilizar recursos necesarios en un contexto de pandemia global, que puso aún más difícil todos los procesos internos institucionales.

Conviene indagar más a profundidad la relación entre el ISTR y SENESCYT porque como el instituto no tiene autonomía administrativa ni financiera, los pactos y acuerdos

para su funcionamiento están ligados a cómo opera la agencia nacional de educación superior. Esto es un campo aún no explorado, pero sí conflictivo en la relación entre esas dos agencias. En ese nivel entran en juego una disputa que desde el centro (Quito) se interpreta como patrimonial y desde la agencia local (Riobamba) se lee como autoritaria, sea lo uno o lo otro, conviene investigar sobre esa relación para mejorar el desarrollo de la educación superior en Ecuador. Esta línea de investigación puede servir de ejemplo para los otros sistemas en Latinoamérica.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ang, Y. Y. (2017). Do Weberian Bureaucracies Lead to Markets or Vice Versa? A Coevolutionary Approach to Development. En A. Kohli, D. J. Yashar, & M. A. Centeno (Eds.), *States in the Developing World* (pp. 280-306). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316665657.011>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR*. Asamblea Nacional del Ecuador. <http://portal1.uasb.edu.ec:2055/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR&query=constitucion%20del%20ecuador#| DXDataRow0>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, LOES*. Registro oficial. <http://portal1.uasb.edu.ec:2055/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-LEY ORGÁNICA DE EDUCACION SUPERIOR LOES&query=ley%20org%C3%A1nica%20de%20educaci%C3%B3n%20superior#| DXDataRow1>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2011). *REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO*. Registro oficial. <http://portal1.uasb.edu.ec:2055/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGANICA DEL SERVICIO PUBLICO&query=losep#| DXDataRow0>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2019). *REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR*. Registro oficial. <http://portal1.uasb.edu.ec:2055/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGANICA DE EDUCACION SUPERIOR&query=reglamento%20a%20la%20ley%20org%C3%A1nica%20de%20educaci%C3%B3n%20superior#| DXDataRow0>

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2021). **REGLAMENTO DE ESCALAFÓN DEL PERSONAL ACADÉMICO DE EDUCACIÓN SUPERIOR**. Registro oficial. [http://portal1.uasb.edu.ec:2055/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=INSTITU-REGLAMENTO\\_DE\\_ESCALAFON\\_DEL\\_PERSONAL\\_ACADEMICO\\_DE\\_EDUCACION\\_SUPERIOR&query=Relamento%20de%20Carrera%20y%20Escalaf%C3%B3n%20del%20Profesor%20e%20Investigador%20del%20Sistema%20de%20Educaci%C3%B3n%20Superior#I\\_DXDDataRow0](http://portal1.uasb.edu.ec:2055/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=INSTITU-REGLAMENTO_DE_ESCALAFON_DEL_PERSONAL_ACADEMICO_DE_EDUCACION_SUPERIOR&query=Relamento%20de%20Carrera%20y%20Escalaf%C3%B3n%20del%20Profesor%20e%20Investigador%20del%20Sistema%20de%20Educaci%C3%B3n%20Superior#I_DXDDataRow0)
- Collier, D. (Ed.). (1979). *The New Authoritarianism in Latin America*. University of Notre Dame Press.
- Completa, E. R. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis Político*, 29(87), 60-76. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n87.60720>
- Dargent, E. (2014). Introduction: Technocracy Under Democracy. En *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government* (pp. 1-18). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107446663.001>
- Evans, P. (2015). El Estado como problema y como solución. En *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*. CAF, Banco de Desarrollo de América Latina. <https://cafsciotea.azurewebsites.net/handle/123456789/795>
- Evans, P., & Rauch, J. (2015). Burocracia y crecimiento: Un análisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado «weberiano» en el crecimiento económico. En CAF (Ed.), *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales*. CAF, Banco de Desarrollo de América Latina.
- Evera, S. V. (1997). Guide to Methods for Students of Political Science. Cornell University Press. <https://books.google.es/books?id=V3pSlccSRDAC&lpg=PA1&dq=Guide%20to%20methods%20for%20students%20of%20political%20science&lr&hl=es&pg=PP1#v=onepage&q&f=false>
- LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, LOSEP**. (2010). Registro oficial. [http://portal1.uasb.edu.ec:2055/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-LEY\\_ORGANICA\\_DE\\_SERVICIO\\_PUBLICO\\_LOSEP&query=losep#I\\_DXDDataRow56](http://portal1.uasb.edu.ec:2055/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-LEY_ORGANICA_DE_SERVICIO_PUBLICO_LOSEP&query=losep#I_DXDDataRow56)
- Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Relaciones Internacionales*, (5), 1-43. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/4863>
- Putman, R. J. (1977). Dynamics of the Blowfly, Calliphora erythrocephala, Within Carrion. *The Journal of Animal Ecology*, 46(3), 853. <https://doi.org/10.2307/3645>
- Ragin, C. (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- Rueschemeyer, D., & Evans, P. B. (1985). The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. En P. B. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol, *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.
- Skocpol, T. (2014). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 169, 1-9. <http://fcp.uncuyo.edu.ar/upload/textos-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf#page=169>
- Weber, M. (2000). *¿Qué es la burocracia?* Libros Tauro. www.elaleph.com