



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO



TESIS

Desempeño institucional de los burócratas del SRI cercanos al ciudadano: Ecuador, 2014–2017



Gabriela Elizabeth Nieto Coloma

ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desempeño institucional de los burócratas del SRI cercanos al ciudadano: Ecuador, 2014-2017

Gabriela Elizabeth Nieto Coloma



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

351.0009866
C7181b

Nieto Coloma, Gabriela Elizabeth

Desempeño institucional de los burócratas del SRI cercanos al ciudadano:
Ecuador, 2014-2017 / Gabriela Elizabeth Nieto Coloma.— 1.ª Ed. — Quito:
Editorial IAEN, 2020

105 p.; 15 x 21 cm

ISBN: 978-9942-29-040-3

1. Administración Pública 2. Servicio de Rentas Internas 3. Calidad de Servicio
Público 4. Ecuador 5. Burócratas weberianos (Sugrido) I . Título

Colección Tesis 4

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Escuela de Gobierno y Administración Pública

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diseño de interiores y portada: Gabriel Cisneros Venegas

Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

Imagen de portada: Gabriela Nieto Coloma

©IAEN, 2020



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir, copiar, distribuir,
ejecutar, comunicar públicamente la obra y hacer obras
derivadas.

Índice

Dedicatoria	7
Sobre la autora	9
Resumen	11
Introducción	13
1. Aportes teóricos sobre la burocracia cercana al ciudadano	19
2. La weberianidad del Servicio de Rentas Internas de Ecuador	25
3. El agente tributario: burócrata cercano al ciudadano del SRI	29
3.1. El perfil del agente tributario.....	32
3.2. El camino a la especialización funcional	43
4. Una mirada al desempeño institucional del agente tributario	53
4.1. Un desafío en minutos.....	55
4.2. El botón de la calidad	65
5. Recapitulación de los hallazgos: cuando el desempeño institucional requiere más que coherencia burocrática	71
Referencias bibliográficas	75
Anexos	81

Dedicatoria

Todos nuestros sueños se pueden volver realidad si tenemos el coraje de perseguirlos.

Walt Disney

Este trabajo de investigación está dedicado a mis hijos: Andrea, Sebastián y Alejandro, como una enseñanza de que la perseverancia, el esfuerzo y el cariño por lo que haces te permiten alcanzar tus sueños. Cultiven su mente, persigan sus sueños, abran su corazón y, sobre todo, sean felices.

Gabriela Nieto

Sobre la autora

Gabriela Elizabeth Nieto Coloma

INGENIERA COMERCIAL CON mención en Administración de la Productividad de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y magíster en Gestión Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Además, cuenta con certificaciones como experta en planificación pública del Instituto Metropolitano de Capacitación, especialista en Gestión de Recursos Humanos por competencias de Alfredo Paredes & Asociados Cía. Ltda. y Auditor Interno ISO 9001:2008, SGS del Ecuador S. A. Sus intereses se encuentran relacionados con los temas de gestión del talento humano, sector público, políticas públicas, procesos y productividad. En el sector privado ha colaborado con diferentes organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales en la coordinación administrativa-financiera, gestión operativa y talento humano para proyectos de gestión de riesgos. Tiene amplia experiencia en el sector público perteneció a la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el cual se desempeñó como asesora de Planificación, directora de Prevención (S) y directora de Investigación (S). Desde hace 10 años se desempeña en el Servicio de Rentas Internas (SRI). Actualmente mantiene el cargo de experta nacional de Conocimiento de la Administración Tributaria y ha subrogado la jefatura departamental en varias ocasiones.

Resumen

El Estado ha recuperado su rol protagónico en el desarrollo de las naciones y una de las características que le permitió asumir este reto es la coherencia interna de sus instituciones públicas, producida por la existencia de componentes weberianos en sus estructuras burocráticas y en sus funcionarios (Evans, 1996; Evans y Rauch, 2007). Con el objeto de analizar esta situación, la presente investigación propone enfocarse en una entidad pública ecuatoriana, el Servicio de Rentas Internas (SRI), que dentro del conjunto heterogéneo de unidades que conforman la burocracia de Ecuador, tanto desde el debate experto (Mena, 2000; Pérez, 2007; Dávila, 2015), como el público, se le suele asignar un alto grado de concordancia con el esquema weberiano. Empero, el estudio se concentra en los “burócratas callejeros” de dicha entidad, categoría analítica que describe a los servidores que en sus actividades diarias tienen contacto directo con la ciudadanía, se encuentran distantes de la autoridad centralizada que emana de sus jerarquías (Buchely, 2014; Lipsky, 2014; Perelmiter, 2016) y que, por esta misma razón, tienden a distanciarse del cumplimiento de los criterios establecidos por Max Weber para la burocracia pública moderna (Weber, 2001). La presente investigación busca indagar la presencia de dos componentes weberianos claves en dicho segmento de funcionarios, como son la meritocracia y la especialización funcional y su incidencia en el desempeño institucional vistos por medio de la eficacia y la calidad del servicio público brindado. Los hallazgos develan que la “burocracia callejera” del SRI cumple con plenitud con los componentes weberianos; sin embargo, al mismo tiempo demuestran la existencia de otros elementos que la literatura experta definiría como ajenos y hasta contrarios al mencionado esquema, que en lugar de menoscabar la estructura burocrática la refuerzan, permitiéndole su adaptación a un contexto cambiante y conflictivo.

Palabras clave: Estado, Servicio de Rentas Internas, Ecuador, burócratas weberianos, desempeño institucional, meritocracia, especialización funcional, eficacia, calidad del servicio público.

Introducción

EN SU INVESTIGACIÓN sobre el rol del Estado, Peter Evans (1996) demostró que una de las características análogas de estos, en especial, aquellos que habían alcanzado una posición de desarrollo, era la coherencia interna de las entidades públicas, la misma que se debía a la existencia de rasgos burocráticos en sus servidores (Evans, 1996, p. 540). Dichos rasgos fueron definidos por Max Weber, creador de la teoría de la burocracia, quien caracterizó a este sistema como un mecanismo racional regido por normas abstractas, ejecutado por funcionarios técnicos y seleccionados con base en sus méritos, quienes requerían contar con un riguroso entrenamiento y preparación para ejercer sus funciones y que en contraprestación recibían una remuneración y estabilidad laboral (Weber, 2001, pp. 21-24).

En este marco, la investigación que sustenta el presente estudio se concentró en el Servicio de Rentas Internas (SRI), institución gubernamental de Ecuador, sobre la cual existe un amplio consenso, tanto público como académico, acerca de la idea de que la misma es uno de los pocos ejemplos en el país de entidades estatales que se acercan al ideal burocrático weberiano (Mena, 2000; Pérez, 2007; Dávila, 2015) tal como fue mencionado con anterioridad. No obstante, la indagación hizo eje en los agentes tributarios, nivel operativo del SRI, enmarcados en la definición de burócratas callejeros (*street level bureaucracy*), realizada por Michael Lipsky (2014), ya que existía interés en analizar el funcionamiento de componentes del modelo weberiano en un segmento de funcionarios que por lo regular se lo señala como alejado de dicho esquema.

La noción de burocracia callejera ha sido aludida por varios autores bajo denominaciones diversas; sin embargo, en todos los casos se observa una estrecha relación con el sentido establecido por Lipsky. De esta manera, las heterogéneas nomenclaturas que aparecen en la bibliografía experta sobre la temática no implican equívocas o contradictorias significaciones; así, por ejemplo, los conceptos

de “burocracia cercana al ciudadano” (Buchely, 2014) o de “burocracia plebeya” (Perelmiter, 2016). Los mencionados autores señalan que estos burócratas son un estamento de servidores que en sus tareas diarias mantienen contacto con el ciudadano y en su estructura jerárquica tienen mayor distancia con la autoridad central, lo cual redundo en el incumplimiento de los rasgos weberianos.

En este contexto, el estudio que aquí se presenta reconoció a la meritocracia y la especialización funcional como “características estructurales empíricamente identificables y teóricamente plausibles” (Evans y Rauch, 2007, p. 76) dentro del modelo weberiano, es decir, se las consideró variables para el análisis propuesto, pues las mismas por su naturaleza consienten en transformar la información en aspectos tangibles y objetivos y permiten validar su cumplimiento en los burócratas del SRI cercanos al ciudadano.

Asimismo, dichas variables se convierten en una particularidad de los burócratas cuya existencia o ausencia genera un determinado resultado en el desempeño de la institución. De esta manera, resultó relevante considerar no solo las características de los servidores sino también cómo estas repercuten en el desempeño institucional, para lo cual se definió la eficacia y calidad como variables que demuestran dicho resultado.

Desde este lugar, el estudio busca responder las siguientes preguntas de investigación: ¿En qué medida ciertos elementos del modelo weberiano clásico de la burocracia estatal, tales como la meritocracia y la especialización funcional, están presentes en los burócratas del SRI de Ecuador cercanos al ciudadano, entre 2014-2017? ¿Se puede identificar una relación entre la existencia de dichos elementos del modelo weberiano clásico y el desempeño institucional de la agencia pública analizada; dicho desempeño mirado por medio de la eficacia y calidad en la prestación del servicio público?

El corte temporal de la investigación se justifica en términos teórico-metodológicos; así, el inicio de la información se tomó a partir de noviembre de 2014, fecha en la que se implementó el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos, de acuerdo con la Resolución n.º MRL-VSP-2014-0627, emitida por el Ministerio de Relaciones Laborales (MRL, actual Ministerio de Trabajo [MDT]);

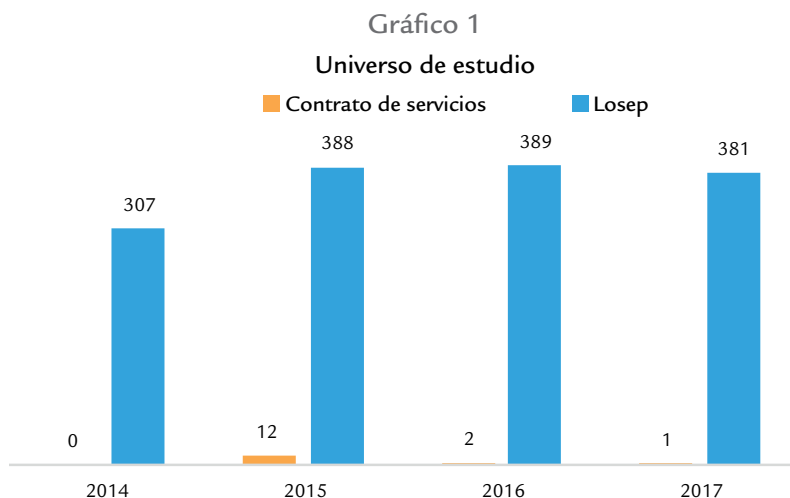
documento que fue insumo fundamental para el análisis de los componentes weberianos seleccionados; y, como fecha de cierre se estableció mayo de 2017, considerando la culminación de un período con fuertes reformas estatales implementadas por el Gobierno de Rafael Correa Delgado, entre las que se incluye el desarrollo de la meritocracia en la administración pública con enfoque a un servicio eficiente (Muñoz, 2007, p. 66). Por tanto, en el período señalado se puede esperar que el cumplimiento de las características weberianas del SRI se hubiera reforzado.

Para llevar a cabo el estudio se aplicó una estrategia metodológica mixta, cualitativa y cuantitativa. Con énfasis en los aspectos cualitativos se utilizó como método el estudio de caso (Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert, 2005, p. 47). Las técnicas de producción de datos incluyeron el análisis documental y normativo obtenido de fuentes secundarias (*Ibid.*, p. 47), generadas por el SRI y el MDT. También se utilizaron datos de una fuente primaria, que provienen de nueve entrevistas semiestructuradas (Sampieri, Collado y Lucio, 2004; Sabino, 2014) realizadas a siete burócratas del SRI cercanos al ciudadano, una supervisora de agencia y una jefe zonal, quienes, como “actores de sucesos narrados” (Saltalamacchia, 1983, p. 330), proporcionaron una visión desde la perspectiva de los involucrados. Los nombres de los entrevistados han sido protegidos y anonimizados por razones de confidencialidad, por lo que las referencias fueron codificadas para resguardar la rigurosidad metodológica.

Como insumo subsidiario en la investigación, se utilizó una metodología cuantitativa y el método fue el de análisis de datos provenientes de una fuente secundaria que corresponde a la información proporcionada por el SRI (Sautu *et al.*, 2005, p. 47), tanto en las bases de la Dirección Nacional de Talento Humano¹ relacionadas con la información de los agentes tributarios, como en las bases de la Dirección Nacional de Recaudación y Asistencia al Ciudadano, que reportan la prestación del servicio al contribuyente y reflejan los datos del tiempo de espera y la calidad del servicio.

1 Esta denominación, acorde con el Estatuto Orgánico del SRI, corresponde al ente nacional que da las directrices sobre la gestión de personal. En términos operativos, a las agencias del SRI distribuidas por el territorio ecuatoriano se las define como Unidad Administrativa de Talento Humano (UATH).

Para el análisis cuantitativo se trabajó con el universo total de la información en cada variable,² es decir, no se utilizó una muestra. Por tanto, el estudio se realizó con todos los agentes tributarios activos en cada uno de los años comprendidos en la investigación. Asimismo, se utilizaron los datos de quienes se encuentran bajo el régimen de la Ley Orgánica del Servicio Público (Losep),³ pues, de acuerdo con la normativa vigente, son estas las personas que se consideran servidores públicos y se excluyó a los contratados por servicios. El universo de estudio quedó constituido de la siguiente manera:



Fuente: Sigeth, base de datos de la Dirección Nacional de Talento Humano (DNTH) del SRI (2014-2017).
Elaborado por: la autora (2018).

- 2 Esto es en términos generales. Sin embargo, teniendo en cuenta que en la variable meritocracia se analizan ingresos y movimientos verticales del personal y, por otra parte, en la variable especialización funcional se examina la inducción a nuevos servidores, para dicho análisis se identificó del total de la población solo a quienes se encontraban en la situación establecida en cada año de la investigación.
- 3 La Constitución de la República de Ecuador, en su artículo 229, señala que “serán servidores o 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” y define que la gestión de este personal de índole permanente se realizará mediante la Losep. Por otro lado, como señala la Losep en su artículo 65, las entidades pueden suscribir contratos ocasionales que les permitan “satisfacer necesidades institucionales no permanentes”. Se debe señalar que estos últimos no fueron considerados como parte del universo de estudio por su carácter no estable o itinerante.

De acuerdo con lo señalado, la estructura de este documento comprende seis secciones. Luego de la introducción se comienza con un preámbulo conceptual cuyo objetivo es delimitar, desde el ámbito teórico, los elementos del estudio. A renglón seguido se caracteriza al SRI, entidad seleccionada como caso de investigación. El siguiente apartado presenta al agente tributario desde el enfoque weberiano en relación con la meritocracia y la trayectoria para la especialización. A continuación, se despliega una mirada al desempeño de los agentes tributarios y se expone el desafío diario que enfrentan para cumplir las metas y la satisfacción del usuario. En la parte final se presentan las conclusiones obtenidas que buscan sintetizar la conexión entre las preguntas que guiaron la investigación y los hallazgos obtenidos.

1. Aportes teóricos sobre la burocracia cercana al ciudadano

La superioridad puramente técnica de la organización burocrática ha sido siempre la razón decisiva de su progreso respecto de toda forma de organización.

(Weber, 2001, p. 55)

[...] la realidad del trabajo de los burócratas cercanos al ciudadano difícilmente podría estar más lejos del ideal burocrático del desapego impersonal a la hora de tomar decisiones.

(Lipsky, 2014, p. 196)

LA BUROCRACIA ES un tema ineludible en la gestión pública, pese a que han pasado casi cien años desde que el sociólogo alemán Max Weber creara lo que se conoce como el estudio moderno de este fenómeno y estableciera sus postulados y rasgos estructurales. A partir de dicho abordaje seminal se ha generado un gran interés en distintas líneas de pensamiento; con el fin de identificar y analizar su funcionamiento, así como sus “patologías y disfunciones” (Rudolph y Rudolph, 1984, p. 125), las cuales conllevarían “desplazamiento de objetivos” (Brown y Erie, 1984, p. 163) y se transformarían en “ritualismo y en incapacidad para adaptarse con facilidad” (Merton, 1999, p. 230), entre otros problemas.

Para contextualizar el origen de tal debate, es necesario remontarse a inicios del siglo xx cuando Max Weber, enmarcado en un pensamiento antipositivista (tradición hermenéutica) y desde el instrumento conceptual de los tipos ideales, identifica a la burocracia como el cuadro administrativo ideal de la dominación racional-legal y lo compara con el cuadro administrativo de la dominación tradicional y carismática (Weber, 2014, p. 170). En este sentido, el mencionado autor puntualiza que, en la dominación racional-legal, el cuadro administrativo se fundamenta en competencias legales, sus integrantes responden a funciones específicas de un cargo enmarcadas en un

nombramiento, que se obtiene mediante una selección por méritos y requiere una formación experta. Los funcionarios reciben una compensación económica por sus labores y pueden proyectar con estabilidad su carrera profesional. El esquema señalado mantiene una estricta jerarquía administrativa sujeta a una rigurosa disciplina y la vigilancia al cumplimiento irrestricto de la base normativa establecida. Para este tipo de cuadro administrativo, Weber utilizó de manera exclusiva la denominación de burocracia (*Ibid.*, pp. 175-176).

En el caso de la dominación tradicional, quien la ejerce puede o no contar con cuadro administrativo. Sin embargo, en el momento en que existe, se caracteriza por los plenos poderes otorgados a la persona que dirige, su comportamiento no se basa en leyes, no cuenta con jerarquía, pues todos se someten solo a lo que decide la persona que lleva el liderazgo y que es quien toma las decisiones. Los funcionarios se incorporan a este cuadro de forma patrimonial mediante el linaje o por decisión del mandante, no mediante selección; no cuentan con ninguna formación para sus labores y no reciben pago por las mismas, aunque en ocasiones se les otorga una prebenda (*Ibid.*, pp. 181-184).

Por último, Weber señala que “el cuadro administrativo de los imperantes carismáticos no es ninguna ‘burocracia’, y menos que nada una burocracia profesional” (*Ibid.*, p. 194); en tal caso, el mandante tiene una designación basada en la confianza o en su personalidad; no hay jerarquía tampoco, las decisiones no se acogen a ningún precepto legal sino a revelaciones de su líder; no existen requerimientos de formación para los integrantes y tampoco es reconocido su trabajo con un sueldo (*Ibid.*, pp. 194-195).

Acorde con la descripción desarrollada por Weber, se utilizó en este documento la definición de burocracia como cuadro administrativo exclusivo de la dominación racional-legal y, por tanto, corresponde al Estado moderno. Así, se define a la burocracia como un dispositivo mecánico e impersonal cuyas características precisan normas técnicas y racionales, estructuras jerárquicas, ingreso de personal y ascensos meritocráticos y cuyos miembros son expertos que responden a una especialización funcional, como parte de un engranaje

que conlleva a la consecución de resultados planificados (Weber, 2001, pp. 21-24).

La burocracia es tratada desde una visión introspectiva, aislada del contacto con actores externos, independiente de la naturaleza del régimen político y económico, percibida como un ente ejecutor impersonal y distante de la política pública (Lefort, 1984, p. 27). Alineado con dicho enfoque, la gestión de la administración pública se había acogido a la caracterización burocrática en busca de consolidar un aparato estatal estructurado que ejecute las políticas públicas definidas por los entes decisores, es decir, era clave la separación establecida entre política y administración (Aguilar Villanueva, 2000, p. 32).

A comienzo de la década de 1960 se realizan los primeros estudios sobre la implementación de las políticas públicas, en los cuales se evidencian serias ineficiencias gubernamentales, provocando gran decepción al comprobar que políticas públicas con excelentes diseños, marcos normativos idóneos, adecuados financiamientos y personal técnico no presentan los efectos esperados. Los frustrantes resultados encaminaron a plantear una nueva interrogante para los investigadores: “quieren saber por qué el Gobierno fracasó, con el fin de llegar a saber cómo el Gobierno podría ser eficaz en sus tareas y promesas” (*Ibid.*, p. 19).

Tal razonamiento lleva a cuestionar la tradicional separación entre diseño e implementación y a reconocer que la burocracia pública no es un mero ejecutor de este proceso, evidenciando la necesidad de analizar las administraciones públicas. Los estudios citados se conectan con una literatura significativa y relevante, desarrollada dos décadas después en el contexto de las políticas de ajuste fiscal y reforma estructural del Estado. Luego de analizar los efectos de dichos paradigmas y recetarios, en especial, aquellos que se concentraron en las políticas de desarrollo económico, varios autores intentan vislumbrar la tesis de que el Estado no es parte del problema sino de su solución (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985). Así, se empieza a llamar la atención sobre la necesidad del fortalecimiento del Estado y sus burocracias, a fin de alcanzar resultados íntegros no solo en

la elaboración sino, de manera fundamental, en la puesta en marcha de las políticas públicas.

En esa línea, Peter Evans analiza dos vertientes opuestas. La primera, que mantiene la tesis de identificar al Estado como única solución; la segunda, que plantea una mínima intervención de este y propone promover su reconstrucción reduciendo la institucionalidad pública (Evans, 1996, pp. 529-530). Sin embargo, para el autor, la salida no pasa por optar por alguna de dichas vertientes dicotómicas. Se requiere un Estado conectado con el mercado y la sociedad civil, pero, en lo fundamental, para que ello ocurra de manera virtuosa (y no termine cooptado y atrapado por estas esferas) es indispensable garantizar la “coherencia interna” de su burocracia. Es decir, para Evans, resulta un elemento necesario, y no solo suficiente, el cumplimiento de rasgos burocráticos de tipo weberiano en las instituciones públicas (*Ibid.*, p. 540), dado que es lo que le permitirá mantener una adecuada conectividad externa con las esferas no estatales. En otros términos, es condición para que las entidades públicas puedan interactuar de manera competente con el sector privado en busca de beneficios comunes y, sobre todo, en pro del desarrollo de la nación.

En ese contexto, el desempeño de la acción gubernamental se manifiesta en el cumplimiento de las demandas ciudadanas y se concentra en la generación de bienes y servicios públicos de calidad, los cuales se obtienen mediante la ejecución de las labores asignadas a los servidores públicos de los niveles operativos. Como afirma Lipsky, se trata de los empleados de “bajo rango” que en la práctica son los que brindan los “servicios prestados por el Gobierno” (Lipsky, 2014, p. 181). Es así como el segmento de la burocracia que refleja el cumplimiento axiomático de esta premisa son los burócratas callejeros, quienes “son la concreción de la mediación abstracta entre el Estado y el ciudadano, siendo intermediarios en situaciones concretas que conectan un servicio público con una necesidad humana” (Buchely, 2014, p. 53).

Para afinar el entendimiento de lo expuesto, se presenta la conceptualización que Lipsky realiza sobre los burócratas cercanos al ciudadano, considerándolos como “aquellos que interactúan de

forma directa con los ciudadanos mientras desempeñan sus trabajos, y tienen una discreción considerable para realizarlos” (Lipsky, 2014, p. 182). También hace énfasis en que “las personas que trabajan en este tipo de empleos tienden a tener muchas cosas en común porque experimentan condiciones laborales que son parecidas desde el punto de vista analítico” (*Ibid.*, p. 182). Es decir, no tienen que ver con las funciones nominales que le son asignadas mediante normas, manuales y procedimientos (estas pueden ser muy diversas y desiguales), sino con las características de las situaciones laborales particulares que vivencian ligadas a su proximidad con el ciudadano (*Ibid.*, p. 182).

Otros autores, como Perelmiter, refuerzan estas definiciones y recalcan que, en la práctica, es la “burocracia plebeya” o cercana al ciudadano, la cual, al enfrentar día a día a quien solicita un bien o servicio público, tiene la posibilidad de actuar de manera circunstancial, respondiendo a “demandas individuales” (Perelmiter, 2016, p. 67). Esta situación genera que la burocracia plebeya rebase a su autoridad en el momento de responder a casos específicos, que le obligan a tomar decisiones particulares fuera de las directrices establecidas (Sollazzo, 2016, p. 234); además, la describe como un grupo de funcionarios que se caracteriza por tener “trayectorias y formaciones disímiles, y niveles de autoridad contrapuestos y subvertidos” (*Ibid.*, p. 233).

La posición de los autores referidos identifica como elemento común de los estudios la proximidad que estos servidores tienen con la población a ser atendida, al entregarles de manera directa los bienes y servicios públicos; sin embargo, describen características que soslayan el enfoque weberiano, haciendo especial hincapié en la discrecionalidad de sus acciones, en los amplios márgenes de autonomía para la toma de decisiones, en la interpretación personal de las directrices establecidas, así como en la desigualdad en su formación e intereses.

De forma adicional, es necesario evidenciar los aspectos que contrastan la estructura burocrática y que de cierta manera pueden generar espacios de voluntariedad y potestad que afecten o favorezcan

su funcionamiento.⁴ En este contexto, el siguiente apartado contrasta las contribuciones teóricas mencionadas con un caso específico de la burocracia ecuatoriana, el SRI, institución que evidencia rasgos de gran correspondencia al canon weberiano, siendo esta una de las razones para ser seleccionada como caso de estudio.

Imagen 1

Aportes teóricos sobre la burocracia cercana al ciudadano



Elaborado por: la autora (2018).

⁴ La falta de detección de rasgos patrimoniales en el análisis weberiano de la burocracia moderna podría atribuirse a la preocupación que tenía de construir un modelo de tipo ideal que permitiera visibilizar las distancias existentes entre la administración de la dominación carismática, tradicional o la racional-legal. Como señalan Rudolph y Rudolph, los “supuestos simplificadores que Weber utilizó para crear contrastes entre las administraciones patrimoniales y burocráticas” eran de carácter didáctico, al tratar de generar un modelo ideal (1984, p. 152). Sin embargo, estos autores confirman que en términos prácticos existen ciertos “rasgos patrimoniales, burocráticos y carismáticos [...] que condicionan de manera variable el comportamiento y efectividad administrativa” (*Ibid.*, p. 152).

2. La weberianidad del Servicio de Rentas Internas de Ecuador

EL SRI TIENE como misión “gestionar la política tributaria, en el marco de los principios constitucionales, asegurando la suficiencia recaudatoria destinada al fomento de la cohesión social” (SRI, 2016a, p. 75). El resultado de su gestión financia el 50 % del Presupuesto General del Estado (Armas, 2017, p. 143) y se convierte en el medio para materializar las políticas públicas destinadas a proveer bienes y servicios comunitarios, así como a implementar estrategias para redistribuir el ingreso o la riqueza entre los miembros de la sociedad ecuatoriana (SRI, 2012, pp. 41-43). La institución fue creada el 2 de diciembre de 1997; durante su trayectoria ha sido protagonista de un proceso de transformaciones y logros que la han hecho acreedora de un alto reconocimiento en el marco del sector público.

En el transcurso de los años, ha evidenciado la definición de una sólida normativa interna, estructura jerárquica del tipo piramidal, formalidad en la comunicación, división del trabajo por especialización, extensos mecanismos de control, selección meritocrática del personal y capacitación permanente a sus servidores (Pérez, 2007, p. 21). Estas características denotan la presencia de componentes weberianos en la institución, lo cual también ratifica Dávila (2015) en el momento en que señala: “Tras un análisis de los resultados se ha determinado la presencia de factores burocráticos en la gestión de los asistentes de ventanilla del Servicio de Rentas Internas. La presencia de estos factores en la institución es de 73,14 %” (2015, p. 77). Estas orientaciones de la entidad hacia los postulados burocráticos enmarcan la motivación de la investigación, que busca conocer si los mismos se encuentran presentes en el nivel más operativo del SRI, es decir, en la burocracia cercana al ciudadano.

Desde su creación, el SRI asume como visión la consolidación de una institución de alto desempeño. No es un dato menor que en el

momento de su creación, y para la determinación de quienes iban a constituirse en su personal, se decide contratar a una consultoría, es decir, se opta por un mecanismo externo de selección que garantice objetividad y cumplimiento de máximos estándares técnicos. En dicho proceso se define como principal requisito “la formación académica”, entendida como “títulos alcanzados en el ámbito universitario, capacitación comprendida por ‘otros cursos’ y experiencia” (Mena, 2000, p. 1) y se deja bien definido “que la carrera administrativa se la puede hacer únicamente sobre la base del mérito y el profesionalismo y no a una estabilidad *per se*” (*Ibid.*, p. 2).

En el año 2007, alineado a un compromiso de país, el SRI se acoge a los parámetros previstos para la denominada “Reforma Democrática del Estado”, la cual tenía entre sus objetivos generar una “gestión pública eficiente orientada al logro de resultados” (Muñoz, 2007, p. 63), lo que le permitió reforzar la línea de trabajo que había definido en su origen. Es así, como en estos veinte años de servicio la administración tributaria ha evidenciado la consecución de los objetivos propuestos y lo demuestra con los resultados de la recaudación, que es su principal indicador de gestión. En el período de análisis, la recaudación⁵ refleja cifras favorables. Así, para el 2014 hay un aumento del 7 %, en el 2015 del 2 % y en el 2017 del 9,40 %; se exceptúa el año 2016, en el cual se presentó una disminución de 8,6 % de la recaudación debido a factores endógenos y coyunturales, como la disminución del precio del petróleo y el terremoto en Ecuador, lo cual afectó la economía nacional.

Además del cumplimiento de los indicadores internos estratégicos y operativos que se reflejan en los informes de labores, la institución ha recibido varios reconocimientos que evidencian el compromiso de eficiencia y calidad en distintos ámbitos de su gestión. En el 2012, recibió el premio por Calidad de Servicio e Imagen en la Agencia de Manta, por un estudio realizado por la Corporación Ekos; en el 2015, se hizo merecedora al reconocimiento del Mejor caso de éxito de la utilización de las TIC por la aplicación del SRIMóvil, entregado por el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de

5 Cifras obtenidas de los informes de labores del SRI (2015a, 2016b, 2017 y 2018a).

la Información (Mintel) y también recibió el premio a la mejor solución electrónica, emitido por la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) en la simplificación de trámites (SRI, 2018b, pp. 1-5).

En el 2016, los resultados del Programa Nacional de Excelencia, reportado por el MDT, en el escalafón Proexce⁶ señalan que, de 79 instituciones públicas evaluadas, dos de ellas se encuentran en el tercer nivel de la escala, siendo el SRI la primera en obtener dicho reconocimiento. Este modelo define madurez institucional, bajo la calificación de cuatro niveles, que en orden ascendente se denominan: comprometido, organizado, desarrollado y excelente; los cuales evalúan los siguientes parámetros: liderazgo; estrategia y planificación; talento humano; alianzas y recursos; y procesos y servicios (SNAP, 2016, p. 22). En el 2017, el MDT reconoce al SRI como una de las instituciones públicas con mejor índice de clima laboral (SRI, 2018b, p. 6).

Mediante el análisis de las bases de datos proporcionadas por el Sistema de Gestión de Talento Humano (Sigeth) de la institución, se puede señalar que a mayo del 2017 el SRI contaba con 3050 servidores con nombramiento de acuerdo con la Ley Orgánica de Servicio Público (Losep), lo que equivale al 93 % de su nómina, siendo esta la dinámica permanente el período estudiado.

En la distribución por género, se evidenció un mayor porcentaje de mujeres, en una relación del 60 % frente al 40 % de hombres, lo que se mantiene durante el período de análisis. En datos etarios, se evidencia en el período de estudio que, en promedio, el 85 % del personal tiene hasta 40 años y, por otra parte, en promedio el 52 % de los servidores permanecen de 6 hasta 15 años en la institución.

El promedio durante el período de análisis de la evaluación de desempeño es de 93 %, considerado un nivel de desempeño alto o excelente (Norma Técnica de Calificación de Servicios y Evaluación de Desempeño, 2008, p. 11). En resumen, las cifras demuestran que el SRI es una institución con servidores públicos de mediana edad, en

6 Datos obtenidos mediante solicitud al Ministerio de Trabajo. Proporcionado en Quipux n.º MDT-SECSP-2017-2131 del 27 de octubre de 2017, remitido por la ingeniera Gabriela Lozada.

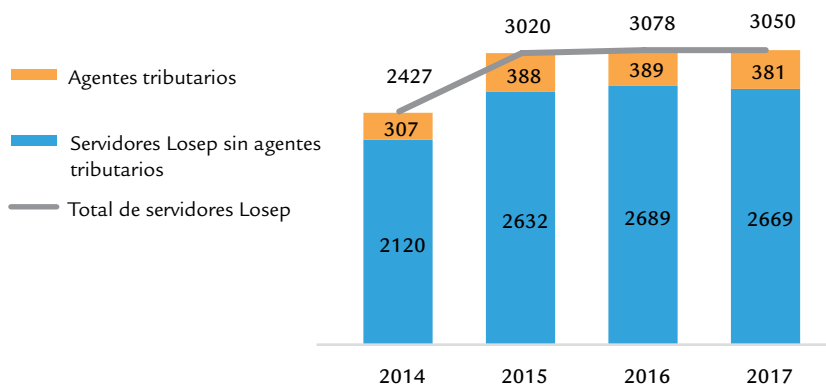
su mayoría, del género femenino y con un excelente desempeño, que en términos generales cumple con los parámetros weberianos.

En lo que corresponde a la estructura orgánica, el SRI tiene dos procesos misionales o agregadores de valor: estos son la Gestión del Cumplimiento Tributario y la Asistencia al Cumplimiento Tributario. Como se definió con anterioridad, la investigación se centra en las actividades de apoyo al contribuyente que se encuentran en el segundo proceso citado y están regidas por la Dirección Nacional de Recaudación y Asistencia al Ciudadano. En esta unidad administrativa se encuentran ubicados al inicio de la escala profesional los agentes tributarios, quienes, de acuerdo con el manual de puestos institucional, tienen como misión: “Atender a los contribuyentes con respecto a los procesos relacionados a la atención transaccional y de control y soporte de servicio para apoyar en la solución de sus requerimientos en el marco de la normativa tributaria aplicable” (SRI, 2014a). Este segmento se identifica con la denominada burocracia cercana al ciudadano y será objeto de estudio en el siguiente acápite.

3. El agente tributario: burócrata cercano al ciudadano del SRI

PARA CARACTERIZAR LA población de estudio, se presentan los resultados del análisis de la estadística descriptiva de la base de datos de la Dirección Nacional de Talento Humano (Sigeth), según la cual, en el 2014 la institución tenía 307 agentes tributarios, lo que corresponde al 12,65 % de su personal, en tanto que para el resto del período se observa que se mantiene una relación similar; así, para el año 2015 es del 12,85 %, para el 2016 es 12,64 % y para el 2017 es 12,49 %, según se describe en el gráfico 2.

Gráfico 2
Servidores públicos SRI



Fuente: Sigeth, base de datos de la DNTH del SRI (2014-2017). Elaborador por: la autora (2018).

En el 2017, la distribución con relación a género refleja un 68,85 % de mujeres en relación con un 31,15 % de hombres; este dato es bastante similar desde el 2014, según los datos descritos en la tabla 1.

Tabla 1
Agentes tributarios: distribución por género

Año	Hombres	Mujeres
2014	36 %	64 %
2015	30 %	70 %
2016	29 %	71 %
2017	31 %	69 %

Fuente: Sigeth, base de datos de la DNTH del SRI (2014-2017).
Elaborador por: la autora (2018).

Con la información del Sigeth se obtuvo la permanencia de los agentes tributarios en el puesto y se evidencia que, en promedio, durante el período analizado el 44 % del personal se mantuvo de 6 hasta 15 años en el puesto. Es decir, estos funcionarios permanecen largo tiempo en el cargo, tras lo cual cambian su situación laboral con una movilidad lateral y pasan a puestos más altos dentro del organigrama o abandonan la institución.⁷ Estos reducidos movimientos generan una “función de conservación y de banco de talentos”, en tanto que “refuerzan la imagen de una burocracia estable y experimentada” (Daland, 1981, citado por Sikkink, 1993).

Tabla 2
Agentes tributarios: tiempo promedio en la institución

Año	De 6 a más de 15 años en el SRI
2014	57 %
2015	39 %
2016	39 %
2017	40 %

Fuente: Sigeth, base de datos de la DNTH del SRI (2014-2017).
Elaborado por: la autora (2018).

⁷ Una razón tentativa del abandono de los puestos de trabajo de los agentes tributarios se debe a la absorción de fuerza laboral desde otros segmentos económicos en los que se requiere personal con fuertes conocimientos tributarios.

Respecto a las características etarias, en promedio, el 91 % de servidores tiene hasta 40 años de edad, es decir, se trata, en su mayoría, de personal adulto-joven.

Tabla 3
Agentes tributarios: distribución etaria

Año	Hasta 40 años de edad
2014	90 %
2015	92 %
2016	91 %
2017	90 %

Fuente: Sigeth, base de datos de la DNTH del SRI (2014-2017).
Elaborador por: la autora (2018).

La distribución geográfica de los burócratas cercanos al ciudadano en promedio refleja que el 61 % se encuentra concentrado en las provincias de Pichincha, Guayas, Manabí y El Oro, correspondiendo a Pichincha el 50 % de este total. Esto se debe a que son las provincias con mayor densidad poblacional y actividades económicas y, por ende, con gran número de contribuyentes, razón por la cual la institución debe contar con más servidores para atender la demanda.

Gráfico 3
Agentes tributarios: distribución geográfica

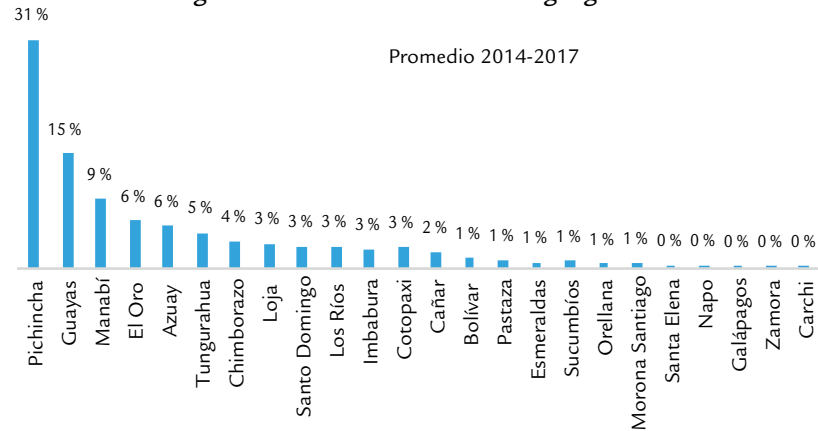


Tabla 4
Agentes tributarios: distribución geográfica

Provincia	Distribución
Pichincha	31 %
Guayas	15 %
Manabí	9 %
El Oro	6 %

Fuente: Sigeth, base de datos de la DNTH del SRI (2014-2017).

Elaborado por: la autora (2018).

En síntesis, se puede describir a los agentes tributarios del SRI como un grupo de servidores estables, de mediana edad, en su mayoría conformado por mujeres, y que se encuentran concentrados en las provincias de Pichincha, Guayas, Manabí y El Oro, y sobre quienes se analizan los componentes weberianos en el siguiente apartado.

3.1. El perfil del agente tributario

El primer componente weberiano identificado corresponde a la meritocracia, la cual se circunscribe al cumplimiento de los perfiles en los procesos de selección para ingreso y ascenso de los servidores públicos. Así, para Weber, “la ocupación de un cargo es una profesión” (Weber, 2001, p. 27), la cual requiere verificar que el candidato cuente con la capacidad de trabajo y haya aprobado las pruebas previas al empleo (*Ibid.*, p. 27). En esta perspectiva, y bajo la mirada weberiana, la meritocracia “consiste idealmente en algún tipo de combinación entre educación y pruebas de acceso” (Gerth y Mills, 1958, p. 241; Parsons, 1964, pp. 333-339, en Evans y Rauch, 2007, p. 68).

Esta descripción se apropia en el contexto y la temporalidad de este estudio al identificar que la Carta Magna del Ecuador, en su artículo 228, señala que “el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición” (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008). Este mandato se complementa con lo dispuesto en la normativa relacionada, que detalla los procedimientos y mecanismos para cumplirla; así se señala que el insumo para convocar al

concurso de méritos y oposición está definido en el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos⁸ o manual de puestos institucional, el cual identifica el perfil o “méritos” requeridos para los postulantes (Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal del Sector Público, 2017).

Durante la ejecución del concurso, en la fase de méritos se realiza la validación del perfil del candidato en comparación con el perfil definido con antelación en el manual mencionado; y, a renglón seguido, en la etapa de oposición se aplica pruebas y entrevistas para medir la pericia de cada candidato frente a los demás participantes (*Ibid.*, pp. 8-9). Los procedimientos descritos demuestran de manera ineludible la alineación meritocrática de la normativa ecuatoriana al modelo weberiano.

Atendiendo las disposiciones del sector público que señalan que el manual de puestos institucional debe ser elaborado y actualizado por la Unidad Administrativa de Talento Humano (UATH) de cada institución, en el 2014 el SRI presentó una reforma integral a este documento, la cual fue aprobada mediante resolución del MRL y entró en vigor desde noviembre del mismo año. De forma adicional, la resolución estableció la revisión de 3095 puestos fijos y vacantes, así como las políticas de implementación del mencionado instrumento y las disposiciones para ubicar a los servidores que no cumplen algún requisito del perfil establecido.

En lo que compete al caso de estudio, se debe indicar que en el manual de puestos anterior el cargo designado para la atención al público se denominaba asistente de ventanilla, era servidor público 1,⁹ grado 7, en la escala de remuneraciones mensuales unificadas¹⁰

8 El Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos o manual de puestos institucional es un documento que resumen el resultado del proceso realizado por cada entidad del Estado para analizar, describir, valorar, clasificar y estructurar sus puestos. Este proceso da como resultado la definición de niveles estructurales y grupos ocupacionales que agrupan familias de puestos con características similares (Norma Técnica Subsistema Clasificación de Puestos del Servicio Civil, 2016, p. 2).

9 Escala de intervalos utilizada en la valoración de puestos, de acuerdo con la Norma Técnica Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil. (*Ibid.*, p. 10).

10 La mencionada escala identifica los niveles de escalafón establecidos para la homologación de remuneraciones en el sector público. La última se encuentra pública en el Registro Oficial n.º 133, del 20 de febrero de 2012.

y en el perfil se solicitaba últimos niveles de universidad o egresados. Durante la implementación del manual actualizado, y al igual que para los demás puestos de la institución, se revisó el perfil de 307 servidores que constaban como asistentes de ventanilla y que pasarían a la nueva denominación como agentes tributarios, en el grupo ocupacional denominado servidor público 3, que corresponde al grado 9 de la escala de remuneraciones mensuales unificadas.

A partir de dicho cambio se reconoce al agente tributario como el primer eslabón profesional de la institución, por lo que requiere contar con título de tercer nivel en las siguientes áreas de conocimiento: “derecho, finanzas, administración y gestión de empresas, economía, ciencias informáticas y de sistemas, contabilidad, auditoría y comunicación” (SRI, 2014a). Entre las disposiciones de implementación del manual se señalaba que si el servidor cuenta con instrucción formal menor a la requerida se le ubicará como servidor público 1, grado 7 de la escala de remuneraciones mensuales unificadas; pero si lo que no cumplía era el área de conocimiento, podría mantener su valoración si tenía estudios de cuarto nivel relacionados con el perfil o si tenía la experiencia y capacitación requeridas para el puesto, de más de cinco años de experiencia.

Como insumo y punto de partida para la investigación se revisaron las bases de datos para verificar el resultado del 2014, asociado con la implementación del manual, el cual señala que, de los 307 servidores, 217 contaban con título de tercer nivel, y de estos últimos 3 no eran afines al área de conocimiento. Con los ajustes dispuestos en la resolución se define que el 69,71 % de las personas cumplía con el perfil y fueron ubicadas como servidor público 3, grado 9; en el caso del 30,29 % de servidores que no contaban con título o el mismo no estaba de acuerdo con el área de conocimiento, se mantuvieron como servidor público 1, grado 7. En dichos casos las partidas quedaron subvaloradas hasta que cumplan con los requisitos y puedan realizar el trámite en el MDT para que sean ubicados en el grado de la escala de remuneraciones mensuales unificadas que les corresponde.

A partir del 2015 se evidencia un decrecimiento en el porcentaje de servidores que no cuentan con título de tercer nivel. Así, para

el 2017, de 381 agentes tributarios solo el 9,7 % no tiene título universitario; se verificó que este porcentaje corresponde a las partidas subvaloradas que se han ido acarreado desde la implementación del nuevo manual y que, según los distributivos, el número disminuye porque las personas han obtenido su título. De lo señalado da testimonio un agente tributario, quien se encuentra en este caso:

Ingresé como asistente de ventanilla mediante un proceso de selección en enero del 2011. En esa fecha no se requería título, solo estar cursando últimos niveles de universidad. Estuve presente en el cambio del estatuto y manual de puestos y me ubicaron como agente tributario sin título [servidor público 1, grado 7], por lo que estaría en el grupo de partidas subvaloradas.

Me gradué el año anterior [2017], mi título ya está registrado [Senescyt] y lo envié a la Dirección Nacional de Talento Humano; ellos me dijeron que el trámite está en el Ministerio de Trabajo para que me puedan reubicar [recategorización remunerativa a grado 9], pero debo esperar porque hay muchas personas que lo enviaron antes y que el proceso tarda de uno a dos años (agente tributario, entrevista 001, comunicación personal, Quito, 5/3/2018).

La situación que se explica en párrafos anteriores describe particularidades al momento de la implementación del renovado manual de puestos institucional,¹¹ pero se debe indicar que, a partir de noviembre de 2014, todos los concursos de méritos y oposición debían usar como insumo el nuevo perfil, por lo que el análisis de meritocracia para los ingresos y ascensos se realizó desde el 2015.

Según lo expuesto, se analizó la meritocracia bajo la verificación del perfil solicitado por la institución, de manera específica con relación al “nivel de instrucción formal y al área de conocimiento requerido para ocupar el puesto materia del concurso”. No se consideró la verificación de la experiencia, ya que según la norma no puede ser “requisito la experiencia específica en el sector público” (Norma Técnica Subsistema Clasificación de Puestos del Servicio Civil, 2016,

11 Las políticas de implementación del manual de puestos institucional aplican para todos los puestos del SRI; en la presente investigación se describen solo las relacionadas con los agentes tributarios, de acuerdo con la muestra de la investigación.

p. 6), lo cual desvanece el concepto de carrera administrativa y, por ende, de características burocráticas que buscan la permanencia del trabajador en el aparato estatal.

Para la investigación se obtuvo la información sobre la instrucción formal de cada servidor mediante el registro público de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt), como fuente oficial, en tanto que el área de conocimiento fue conciliada con el Reglamento de Armonización de la Nomenclatura de Títulos Profesionales y Grados Académicos que confieren las instituciones de educación superior del Ecuador (PRC-SO-27-No.289-2014), expedido por el Consejo de Educación Superior (CES).

Respecto al análisis de los ingresos de servidores que han aplicado al cargo de agentes tributarios desde el 2015 al 2017, se observó en la base de datos de la Dirección Nacional de Talento Humano que el cumplimiento del nivel de instrucción formal es del 100 %, es decir, todos los postulantes que ganaron un concurso de méritos y oposición tenían título de tercer nivel. Durante el levantamiento de información se pudo notar que gran parte de los ingresos mencionados, en especial en el año 2015, correspondían a personas que estaban antes en la institución con contrato por servicios y se incorporaron al servicio público mediante el cambio al régimen de la Losep. Esto evidencia otra característica weberiana, la cual busca favorecer el desarrollo de la carrera administrativa.

Tabla 5

Meritocracia en ingreso: nivel de instrucción formal

Ingresos	2014	2015	2016	2017
Número de ingresos	NA	120	53	9
Tiene título de tercer nivel	NA	100 %	100 %	100 %
No tiene título de tercer nivel	NA	0 %	0 %	0 %

Fuente: Sigeth, base de datos de la DNTH del SRI (2014-2017). Elaborado por: la autora (2018).

De manera adicional al análisis cuantitativo, la mayoría de los servidores entrevistados concuerdan en que la instrucción formal de tercer nivel debe ser un requisito y lo vinculan de manera obvia a la

prestación de un servicio de calidad al usuario; así lo comenta uno de ellos: “Sí debe ser un requisito [contar con título de tercer nivel]. Nuestro trabajo requiere bastante profesionalismo y conocimiento, somos un área que debe saber todo lo relacionado a temas tributarios, porque debemos solucionar las consultas de los usuarios al paso” (agente tributario, entrevista 004, comunicación personal, Quito, 5/3/2018). Esta afirmación es ratificada por un jefe zonal, quien señala:

Considero que es necesario que los agentes tributarios tengan título de tercer nivel, porque un profesional tiene mayor madurez, pensamiento analítico y amplitud de experiencia; lo cual le sirve cuando tienen que responder a un usuario que viene con características específicas, algunos molestos o sobrado en conocimientos [...] que piensan que lo saben todo. No digo que un bachiller no lo pueda hacer, pero habrá un cierto grado de diferencia y menor solvencia para responder (jefe de asistencia zona 4, entrevista 009, comunicación personal, Portoviejo, 7/3/2018).

Este raciocinio se adhiere a la visión weberiana, que al detallar las ventajas técnicas de la organización burocrática concluye que “la burocracia planificada es, en los mencionados aspectos, comparativamente superior a las restantes formas de administración, colegiada, honorífica y no profesional” (Weber, 2001, p. 55), siendo estas últimas causantes de resultados imprecisos, demoras y mayores costos en su ejecución. Es así como los comentarios de algunos entrevistados que disienten en la importancia del título universitario se ven retraídos frente a la evidente premisa en la cual la instrucción formal no solo permite ejecutar las funciones asignadas, sino que incrementa la posibilidad de hacerlo con exactitud y precisión, brindando así un mejor servicio al contribuyente.

Respecto al área de conocimiento del título, se puede identificar que durante todo el período se presentó un cumplimiento total de este requisito, ya que todos los títulos estaban acordes con las áreas solicitadas en el perfil.

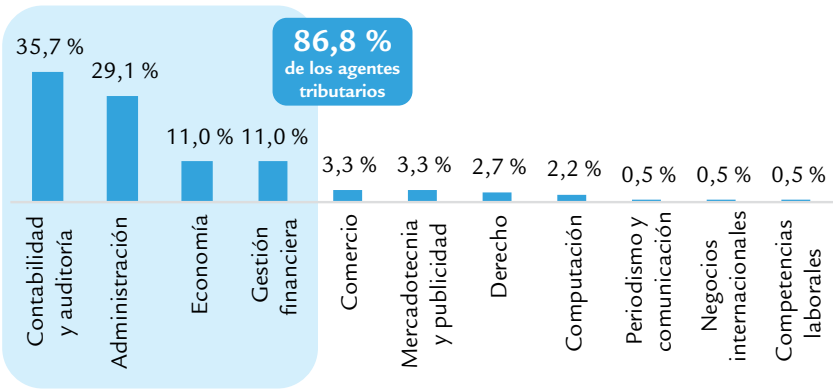
Tabla 6
Meritocracia en ingreso: área de conocimiento

Ingresos	2014	2015	2016	2017
Número de ingresos	NA	120	53	9
Área de conocimiento relacionada con el puesto	NA	100 %	100 %	100 %
Área de conocimiento no relacionada con el puesto	NA	0 %	0 %	0 %

Fuente: Sigeth, base de datos de la DNTH del SRI; Senescyt (2014-2017). Elaborado por: la autora (2018).

Se puede evidenciar que el perfil del agente tributario propone varias opciones respecto a las áreas de conocimiento del título de tercer nivel, pero la mayoría de las personas que aplican al puesto están relacionadas con temas contables, administrativos, financieros y económicos. En este caso corresponde al 86,8 % de los servidores nuevos según el promedio obtenido durante el período 2015-2017.

Gráfico 4
Meritocracia en ingresos: área de conocimiento



Fuente: Sigeth, base de datos de la DNTH del SRI; Senescyt (2015-2017). Elaborado por: la autora (2018).

Al respecto, surgió en las entrevistas un elemento que no fue considerado como parte de la investigación, pero que merece ser mencionado por las consecuencias que conlleva. Se evidencia que la identificación de personas con la misma carrera universitaria propende

la conformación de “grupos de colegas que ocupan cargos públicos porque comparten aptitudes similares” (Evans y Rauch, 2007, p. 74). Así lo narra un entrevistado:

Para este cargo [agente tributario] existe total afinidad entre los profesionales en derecho, contadores, administrativos, financieros o, como en mi caso, los economistas. Son carreras que tenemos total identidad con lo que se requiere para el puesto. En las otras áreas no le veo la relación, a menos que uno se esfuere por aprender [...]” (agente tributario, entrevista 004, comunicación personal, Quito, 5/3/2018).

Como indica Evans, “estas redes informales le brindan identidad corporativa que, por sí sola, la meritocracia no podría darle”, lo que da como resultado que “los ‘elementos no burocráticos de la burocracia’ refuerzan la estructura organizativa formal” (1996, p. 27), además de que generan lazos de pertenencia y fomentan “confianza mutua y espíritu de cuerpo”, lo que crea una sólida “cultura corporativa” (*Ibid.*, p. 29), características propias de la coherencia de la burocracia.

El segundo parámetro en el cual se medirá la meritocracia es el de ascensos. Se debe considerar que Weber describe que “el funcionario tiene expectativa de realizar una carrera dentro del orden jerárquico del servicio público [...] desea que las promociones se fijen según criterio de ‘antigüedad’, o quizá según la evaluación estratificada de exámenes de pericia” (Weber, 2001, p. 34).

La normativa vigente en Ecuador señala que el ascenso “tiene por objeto promover a las y los servidores para que ocupen puestos de nivel superior, vacantes o de creación” (Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público [Rlosep], 2018, p. 52), pero este postulado no se concreta en la práctica, pues el procedimiento para ascenso señala que “se realizarán mediante concurso de méritos y oposición [...]”¹² (Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal del Sector Público, 2017, p. 42), lo cual implica que el servidor participa

12 En Ecuador, toda movilidad vertical se realiza mediante concursos de méritos y oposición abierto, en los cuales participan en igualdad de condiciones postulantes internos y externos al servicio público. No se prioriza el desempeño u otros factores de los servidores de la institución que están aplicando a ese puesto de trabajo.

en una convocatoria abierta con postulantes externos y sin ningún reconocimiento de su experiencia previa en el sector público que impulse el desarrollo de su carrera administrativa.

En conocimiento de esta salvedad, pero para fines académicos, en la presente investigación se analizó el ascenso mediante la validación del cumplimiento de la instrucción formal y el área de conocimiento en los concursos de méritos y oposición para el cargo de agente tributario, procesos en los que hubieran participado servidores que se encuentran en niveles jerárquicos inferiores. Es decir, en los postulantes que se encontraban en un grupo ocupacional y grado menor en la escala remunerativa, con relación al puesto de agente tributario, como por ejemplo teleoperador, asistente técnico, recepcionista y demás cargos del distributivo, que cumplan con las características señaladas.

Considerando que en noviembre del 2014 se realizó la reubicación del personal debido a la implementación del manual de puestos, no se incluye este año en la mencionada evaluación. Mediante el análisis de las bases de datos se puede verificar que del año 2015 al 2017 los servidores que se encontraban en niveles jerárquicos inferiores y que ganaron los concursos de méritos y oposición para acceder al puesto de agente tributario cumplieron en un 100 % con el requerimiento de la instrucción formal, es decir, contaban con título de tercer nivel.

Tabla 7
Meritocracia en ascenso: nivel de instrucción formal

Ascensos	2014	2015	2016	2017
Número de ascensos	NA	5	5	1
Tiene título de tercer nivel	NA	100 %	100 %	100 %
No tiene título de tercer nivel	NA	0 %	0 %	0 %

Fuente: Sigeth, base de datos de la DNTH del SRI; Movimientos de personal (2014-2017). Elaborado por: la autora (2018).

Respecto al área de conocimiento, se evidencia también un cumplimiento cabal en el cual el 100 % de los títulos de los ganadores de

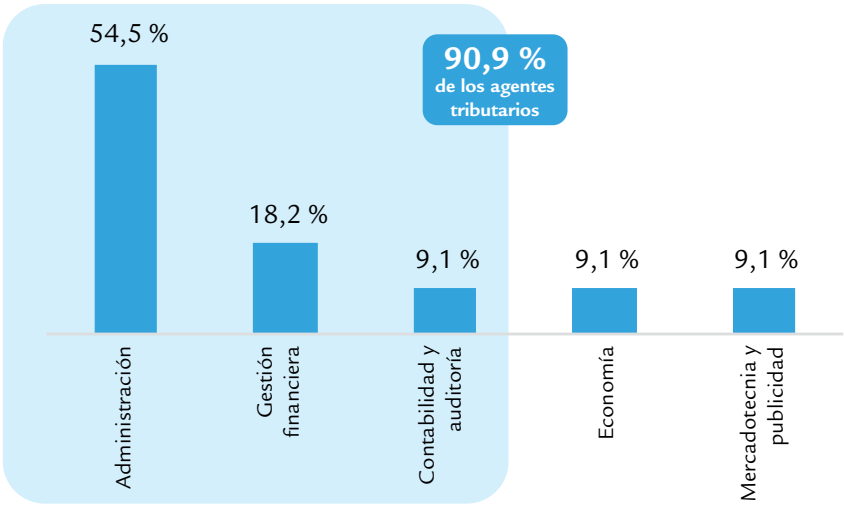
los concursos está de acuerdo con lo requerido en el perfil de agente tributario. Al igual que lo que sucedió en los ingresos del personal, también aquí se evidencia la preferencia de los postulantes con títulos en carreras contables, administrativas, financieras y económicas, las cuales constituyen el 90,90 % de los servidores, promedio que fue analizado en el período 2015-2017.

Tabla 8
Meritocracia en ascenso: área de conocimiento

Ascensos	2014	2015	2016	2017
Número de ascensos	NA	5	5	1
Tiene área de conocimiento	NA	100 %	100 %	100 %
No tiene área de conocimiento	NA	0 %	0 %	0 %

Fuente: Movimientos de personal; Senescyt (2014-2017). Elaborado por: la autora (2018).

Gráfico 5
Meritocracia en ascensos: área de conocimiento



Fuente: Sigeth, base de datos de la DNTH del SRI; Senescyt (2015-2017). Elaborado por: la autora (2018).

Por otra parte, si se analiza la cantidad de nombramientos emitidos año tras año se evidencia que el número de ascensos (desde la consideración asumida para la investigación, explicada con antelación) es bajo. Así, en el año 2015 se dan 5, lo que representa un 3,7 % de ese año; en el 2016 el porcentaje fue del 6,41 % y en el 2017 del 4,16 %, los demás nombramientos se originaron en ingresos, reingresos o cambio de régimen laboral. Según las entrevistas, estos bajos porcentajes se deben a que existe resistencia al cambio, pues las personas ya se han acostumbrado a sus puestos de trabajo en niveles inferiores, en los que la exigencia es menor.

Algunas personas no pueden aplicar debido a que no cuentan con título de tercer nivel, pero, según comenta la supervisora de agencia, en el momento en que lo obtienen, prefieren buscar otra oportunidad y aplicar en otras áreas:

La diferencia salarial entre su puesto [cargos inferiores] y el de agente tributario no es abismal, pero en cambio el trabajo de un agente es sumamente más fuerte que el de ellos. Por temas de confort prefieren quedarse en su puesto o aplicar a otras áreas que no tenga que ver con atención, donde el trabajo no sea tan exigente (supervisora de agencia, entrevista 008, comunicación personal, Quito, 6/3/2018).

Por otra parte, y lejos de generar un inconveniente, esta situación provoca un efecto favorable, ya que la inclusión de postulantes externos al servicio público con grandes expectativas por ingresar y fuerte convicción para ganar el concurso promueve una alta competitividad que potencia al máximo el perfil y competencias de todos los postulantes, así como también, genera un estatus en los ocupantes del puesto que promueve el componente meritocrático. Así lo comenta uno de los entrevistados: “En los concursos [de méritos y oposición] para este puesto [agente tributario] siempre hay muchas personas, algunas son los que estaban por contrato antes, pero la gran mayoría son de afuera. Si quieres el nombramiento debes esforzarte” (agente tributario, entrevista 004, comunicación personal, Quito, 5/3/2018).

Los resultados demuestran que la burocracia del SRI cercana al ciudadano cumple con el componente weberiano de la meritocracia, ya que cuenta con servidores de perfiles similares que han sido definidos acorde con el puesto, tanto el nivel de instrucción formal como en área de conocimiento, los cuales son requisitos indispensables para el ingreso y ascenso¹³ al puesto de agente tributario.

Esta afirmación desafía algunas conclusiones del estudio de Perelmiter, quien caracteriza la burocracia plebeya como antimeritocrática y señala que los grupos de funcionarios que atienden al público cuentan con perfiles heterogéneos y trayectorias disímiles que provocan conflictos internos y alta rotación (Perelmiter, 2016, p. 95).

De manera adicional se comprueba que, si bien los aspectos conductuales no son parte de los requisitos formales de la meritocracia, en su aplicación diaria se convierten en pilares y refuerzos de dicha estructura. Así, por ejemplo, la cohesión fomentada entre profesionales afines desencadena un “espíritu de cuerpo” que genera un estatus de expertos en sus funciones, lo cual mantiene o refuerza los méritos necesarios para ocupar el puesto. También se percibe que la participación de los postulantes externos en los concursos públicos fortalece la meritocrática y preserva su esencia, ya que incentiva la competencia que motiva a los servidores internos a esforzarse por el cumplimiento de los requisitos meritocráticos para participar en los procesos.

3.2. El camino a la especialización funcional

La especialización funcional expresa la preparación especializada de los burócratas acorde con las funciones que le han sido definidas y que le permiten responder de manera experta al cargo que le ha sido asignado. Weber lo menciona de la siguiente manera: “Administrar un cargo, y administrarlo de manera especializada, implica, por lo general, una preparación cabal y experta” (Weber, 2001, p. 24), y uno de los medios para lograrlo es la dominación del saber, el cual demanda que el servidor adquiera conocimientos normativos y técnicos generados en el desempeño de sus funciones y que son la fuente de su racionalidad y especialización. Así lo describe este autor en la siguiente cita:

13 Referencia nota al pie 12, acerca de la movilidad vertical en el Ecuador.

La administración burocrática significa: dominación gracias al *saber*; este representa su carácter racional fundamental y específico. Más allá de la situación de poder condicionada por el saber de la *especialidad* la burocracia (o el soberano que de ella se sirve) tiene la tendencia a acrecentar aún más su poder por medio del saber de *servicio*: conocimiento de hechos adquirido por las relaciones del servicio o “depositado en el expediente”. El concepto de “secreto profesional”, no exclusivo, pero sí específicamente burocrático —comparable, por ejemplo, al conocimiento de los secretos comerciales de una empresa frente al saber técnico— procede de este impulso de poderío (Weber, 2002, p. 748).

En el ámbito nacional que acoge esta investigación, el componente de especialización funcional se puede armonizar con lo expuesto en la Constitución del Ecuador, la cual indica en el artículo 234: “El Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos” (CRE, 2008), y a su vez la Losep define el proceso de adquisición y actualización de conocimientos para los servidores públicos.

De forma más precisa, la norma técnica dispuesta por el MDT evidencia la existencia de tres tipos de capacitación: inductiva, técnica y gerencial. Para los fines de este estudio se tomarán como referencia las dos primeras; la capacitación inductiva destinada a orientar a los servidores públicos en aspectos institucionales y características específicas de su puesto de trabajo; y la capacitación técnica relacionada con conocimientos, destrezas y habilidades para el desempeño de sus funciones. La capacitación gerencial no será analizada, pues la misma tiene como finalidad desarrollar competencias conductuales para cargos directivos, los cuales no corresponden al perfil de los agentes tributarios, quienes desempeñan un rol operativo en los procesos institucionales (Norma Técnica del Subsistema de Formación y Capacitación, 2014, p. 4).

El primer análisis corresponde a la capacitación inductiva, la cual se realiza para los servidores nuevos o de reingreso¹⁴ con el objetivo de facilitar su vinculación a la institución y a su puesto de trabajo. La

14 Se considera reingreso en el momento en que la persona hubiera prestado sus servicios con nombramientos o contratos con antelación en la institución y, luego de haberse retirado por diferentes razones, solicita de nuevo su ingreso al sector público en la misma institución.

ejecución de la inducción se divide en dos instancias: inicia en la inducción general, la cual es responsabilidad de la UATH y tiene una duración de 24 horas, distribuidas en un taller presencial de 8 horas y un taller virtual de 16, que incluye temas sobre el Estado, los impuestos, el SRI, los contribuyentes y normativa general de la institución (SRI, 2016c, p. 10). Por otra parte, la inducción específica es responsabilidad del jefe inmediato e incluye presentación del equipo, entrega de materiales, explicación de metas y objetivos, un período de entrenamiento en el puesto y uso de herramientas tecnológicas (*Ibid.*, p. 11).

En el caso de agentes tributarios, la inducción específica es clave en el desarrollo de sus funciones. Debido al nivel técnico del puesto, esta etapa es el inicio de su especialización, pues corresponde al período en el cual el servidor aprende la operatividad de sus funciones, lo que implica la atención al usuario, así como también recibe aspectos sobre normativa y procedimientos que guían su accionar, como lo definió Weber, “el saber técnico” del puesto (Weber, 2001, p. 24).

La operatividad de este procedimiento difiere en cada agencia, ya que se debe adaptar a la disponibilidad de recursos y flujo de contribuyentes. Esta etapa, de manera específica en relación con el entrenamiento del puesto, implica la revisión y autoestudio de la normativa tributaria, la observación de otros agentes en funciones y, por último, la atención en ventanilla con supervisión directa. La duración varía entre 3 a 4 semanas, según indican los entrevistados.

En las agencias de la ciudad de Quito este proceso se encuentra mucho más desarrollado, pues el servidor asiste de manera paralela a capacitaciones y es retroalimentado en la agencia; también al final del proceso se le designa un compañero tutor que pueda apoyar para resolver sus dudas. Así comenta la supervisora de una agencia:

Se les asigna un “padrino”, que será una persona que está pendiente del servidor nuevo, será quien le apoye y asesore cuando lo necesite. Obviamente, cuando los chicos entran están nerviosos y se intimidan, no saben a quién preguntar y esto les da la tranquilidad de tener a quien recurrir (supervisora de agencia, entrevista 008, comunicación personal, Quito, 6/3/2018).

Esta práctica no formal facilita la especialización de los funcionarios nuevos y su adaptación a sus funciones, es decir, logra el objetivo previsto mediante el refuerzo de rasgos considerados patrimoniales, pues el padrino no es un servidor de mayor cargo sino una persona reconocida por su prestigio y solvencia en la práctica de sus funciones (Rudolph y Rudolph, 1984, p. 130). Esta situación genera un proceso de valoración en doble vía, en la cual el padrino se ve reconocido por su nivel de experiencia y por parte del nuevo servidor al percibir el privilegio de contar con una persona que le transmite la especialización de manera personalizada.

Para evaluar el cumplimiento de capacitación inductiva en esta investigación se tomó como referencia solo a los servidores nuevos, en quienes se aplica este procedimiento de manera primigenia, íntegra y exclusiva, considerando que, en el caso de los reingresos, las personas ya recibieron la inducción y además cuentan con experiencia profesional en la institución, lo cual altera el efecto que la misma tiene en estos servidores.

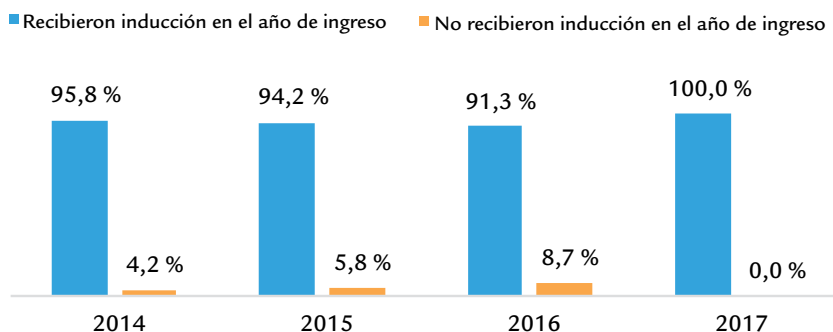
Según la base de inducción del personal reportada por la Dirección Nacional de Talento Humano del SRI, durante el año 2014 se proporcionó inducción al 96 % de los servidores nuevos, en 2015 al 94 %, en 2016 al 91 % y en 2017 al 100 %. Se debe mencionar que el porcentaje no cubierto corresponde a personas que ingresaron a finales de año, por lo que no reciben la inducción en este mismo período sino en los primeros meses del próximo año, con lo cual se completa el 100 %.

Según se señala en las entrevistas, la inducción específica se cumple de manera absoluta, ya que de ello depende el inicio de funciones de un agente tributario. También se afirma que el proceso de inducción es completo y oportuno, pero existe una coincidencia en varios entrevistados, quienes mencionan la necesidad de incorporar temas sobre servicio al cliente¹⁵ o manejo de clientes difíciles.¹⁶

15 Servicio al cliente es una capacitación enfocada en el desarrollo de competencias conductuales que permiten brindar una atención eficiente a los clientes, así como conocer estrategias para su aplicación en distintos escenarios.

16 Manejo de clientes difíciles es una capacitación orientada a mejorar o desarrollar habilidades para manejar y resolver problemas con clientes que no se encuentran satisfechos con el servicio proporcionado y asumen actitudes negativas o conflictivas.

Gráfico 6
Especialización funcional en inducción



Fuente: Base de inducción al personal del SRI (2014-2017). Elaborado por: la autora (2018).

La segunda parte del análisis corresponde a la capacitación técnica, la cual también es reforzada en el modelo burocrático, que señala que “la administración del cargo se ajusta a normas generales, más o menos estables, más o menos precisas, y que pueden aprenderse” (Weber, 2001, p. 24). En tal sentido, se fortalece el dominio del saber y la enseñanza de temas técnicos en el entorno laboral, que se convierte en una herramienta para que un funcionario adquiera la experiencia necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

El SRI integra este principio mediante la “iniciativa de crear el Centro de Estudios Fiscales como el espacio para el debate académico, la investigación, la formación y la capacitación” y la propuesta de poner en marcha la Escuela de Formación Tributaria (SRI, 2012, p. 16), denominada tiempo después Escuela de Especialización Tributaria. Dicha escuela está “dirigida a los servidores que trabajan en los procesos de cadena de valor, con el objetivo de unificar criterios, entregar información actualizada al contribuyente y contribuir en la profesionalización tributaria de los servidores” (SRI, 2015b, p. 1).

Esta propuesta se acoge al modelo francés en la Escuela Nacional de Administración (ENA), “cuyo propósito es complementar la formación precedente de los programas universitarios y preparar a cursantes en el entrenamiento práctico” (Guerrero, 1997, p. 130), a

diferencia de otras entidades públicas que en Ecuador han generado escuelas de capacitación técnica, pero con un sistema de preingreso que se utiliza como parte de las herramientas de selección. Así, tenemos la Escuela de Fiscales y la Escuela de la Función Judicial.

Con la iniciativa de conformar una escuela interna, el SRI admite que, de manera adicional a los conocimientos universitarios que son requeridos para el puesto de trabajo, es necesario contar con una especialización que se desarrolla con el conocimiento propio de sus funciones y que solo puede ser adquirido en la práctica, tal como lo dice Weber:

La burocratización implica en particular la posibilidad óptima de poner en práctica el principio de la especialización de las funciones administrativas conforme a las regulaciones estrictamente objetivas. Las actividades particulares les son confiadas a funcionarios especializados que, con la práctica, van aprendiendo cada vez más (2001, p. 57).

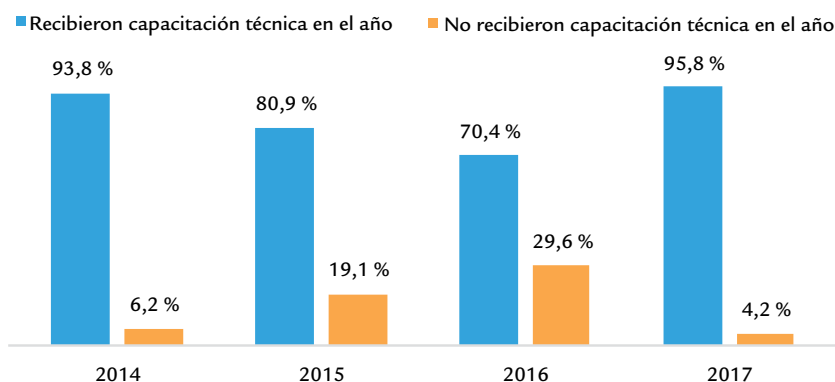
Es así como la Escuela de Especialización Tributaria ha estructurado una malla académica de cinco ejes temáticos relacionados con el conocimiento del puesto, los cuales son: administración tributaria, derecho tributario, gestión tributaria, auditoría y control y materias complementarias. Además, cuenta con cuatro niveles de acuerdo con el grado de especialización que cada servidor va adquiriendo. Esta malla fue construida según el manual de puestos institucional y validada con expertos para su aprobación (SRI, 2015b), lo que refleja que el funcionamiento de la entidad se cimienta en la “preparación especializada, una división funcional del trabajo y una constelación de actitudes metódicamente registradas” (Weber, 2001, p. 84).

La escuela en mención desarrolla contenidos de las capacitaciones con expertos de la institución y brinda los cursos por intermedio de facilitadores internos. Estos eventos son puestos a disposición de los agentes tributarios, quienes pueden acceder luego de verificar el cumplimiento de requisitos propedéuticos, acorde con la malla de especialización.

De acuerdo con el análisis de la base de capacitación del SRI, en el 2014 el 94 % de los agentes tributarios recibió por lo menos un curso

de especialización; en el 2015 el porcentaje es de 81 % y para el 2017 se alcanzó un 96 %. Como se señaló con anterioridad, en el 2016, el país estaba atravesando una fuerte crisis económica, lo cual obligó al Gobierno a definir políticas de austeridad.¹⁷ Entre ellas se restringió el presupuesto para capacitación, formación, viáticos y movilización, lo cual implicó reajustes en el plan de capacitación y se alcanzó solo el 70 % de servidores capacitados.

Gráfico 7
Especialización funcional en capacitación técnica



Fuente: Base de capacitación al personal del SRI (2014-2017). Elaborado por: la autora (2018).

Respecto a estas cifras, la supervisora de agencia señala:

La mayoría [de los agentes tributarios] recibe capacitación acorde a la malla de la Escuela de Especialización. Tal vez se den algunos casos coyunturales, en los cuales el servidor no asista. Esto se debe a que cuando le convocaron estuvo de vacaciones y no pudo tomar el curso o en algunos casos le coincide con alguna otra designación o capacitación externa en otros temas que se convocan con proveedores externos y no son parte de la malla [competencias conductuales] (supervisora de agencia, entrevista 008, comunicación personal, Quito, 6/3/2018).

17 Oficio n.º SNAP-SNADP-2016-000148-O, remitido el 16 de marzo del 2016, firmado por Pedro Enrique Solines Chacón, ex Secretario Nacional de la Administración Pública, Asunto Políticas de austeridad.

Durante las entrevistas los servidores señalan que hasta el año 2015 eran convocados en promedio hasta cuatro cursos de la Escuela de Especialización Tributaria, pero las capacitaciones se dictaban durante los fines de semana o fuera de horario de trabajo, lo que generaba malestar, según cuenta un agente tributario. “Hay que considerar que hay mucha sensibilidad para ausentarse del puesto, por lo tanto, los cursos se dictaban en fin de semana, la gente le gusta y necesita [capacitarse], pero se vuelve una molestia cuando es sábado” (agente tributario, entrevista 004, comunicación personal, Quito, 5/3/2018).

Desde el 2016 la cantidad de cursos ha disminuido; ahora son convocados, en promedio, a dos capacitaciones anuales, las cuales son en horarios de oficina o la mayoría en modalidad virtual. Existe un criterio unánime que confirma que los temas de capacitación están vinculados con las funciones del cargo que desempeñan, así como también el conocimiento de la malla académica dictada en la escuela.

Respecto a la autorización de los supervisores para que los servidores puedan asistir a las capacitaciones, nos menciona una servidora: “Sí nos dan permiso [para asistir a los cursos]. Si se convoca y planifica con tiempo, los supervisores pueden organizar sin afectar la atención” (agente tributario, entrevista 005, comunicación personal, Guayaquil 9/3/2018).

Los resultados de ese parámetro son altos en cumplimiento, pero se debe indicar que en las entrevistas los servidores mencionaron que, de forma adicional, hay otros mecanismos no formales que integran la especialización funcional. Por ejemplo, de modo complementario a los eventos establecidos en la malla se dictan en cada agencia cursos de actualización tributaria, sobre todo en el momento en que se han dado cambios en la normativa. En estos casos son organizados fuera de horario, son de asistencia obligatoria, no reciben certificación, ni son validados en la estructura de la escuela.

La escuela es el ente autorizado por medio del cual se realiza la capacitación especializada, por lo que la ejecución de estos cursos podría ser interpretada como decisiones arbitrarias que van por fuera

de la estructura y en contra de la organización racional. Sin embargo, se puede identificar que estas acciones refuerzan la “difusión de la información” y generan la apropiación del poder por parte de los servidores (Rudolph y Rudolph, 1984, p. 142), lo que les permite satisfacer las necesidades inmediatas; existe un margen de libertad y acción que ajusta la necesidad de reacción inmediata que se puede generar en el procedimiento de capacitación. De esta manera, un rasgo que a simple vista podría parecer disfuncional se convierte en un mecanismo de refuerzo de la burocracia, pues lubrica el funcionamiento del engranaje weberiano (*Ibid.*, p. 125).

Los agentes tributarios también utilizan un aula virtual desarrollada en la plataforma del SRI que se denomina Red de Unificación de Criterios (RedUC), el cual es un foro para recopilar dudas que se han presentado en la atención a los contribuyentes y que permite estandarizar los procedimientos. Cada mes se realiza una reunión de personal en cada agencia, en la cual, además de informar temas administrativos, se solventa dudas generadas durante el proceso de atención, así como también se abordan aspectos que fueron discutidos en el RedUC en busca de garantizar la comprensión de todos los servidores (SRI, 2016d).

El SRI cumple en su totalidad con la especialización funcional tanto a nivel de capacitación inductiva como de capacitación técnica, pues en ambos se demuestra la aplicación de la normativa vigente, normas técnicas del MDT y mecanismos adicionales para solventar los aspectos relacionados con la transferencia de conocimientos prácticos en el puesto de trabajo y en alineación al patrón weberiano. Así se evidencia en las cifras presentadas en esta investigación y en las experiencias de los entrevistados.

Se identificó que existen prácticas no formales que refuerzan la especialización, como por ejemplo la inducción mediante tutores o la capacitación técnica que no es coordinada por la escuela, las cuales, en su mecanismo de aplicación y con una visión ligera, se alejan de los preceptos weberianos, pero al analizar los resultados generados el efecto es de refuerzo para las características propias de la burocracia racional-legal.

Una vez identificados y analizados los componentes weberianos, es necesario examinar su relación con la eficacia y la calidad en el servicio prestado por los agentes tributarios. De esta manera el próximo apartado aborda dicha premisa, con el fin de conocer si existe un vínculo entre las variables mencionadas.

4. Una mirada al desempeño institucional del agente tributario

WEBER APUNTALA LA supremacía de su modelo mediante la descripción de las ventajas que, presume, son el resultado de su aplicación. Es así como la “precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdo y de costos materiales y de personal” (Weber, 2001, p. 55) son cualidades que se conferían a la utilización de la propuesta weberiana. Por tanto, aunque Weber describe a la burocracia desde sus características intrínsecas, menciona que las mismas promueven la excelencia en resultados, por lo que, además de analizar la existencia de componentes weberianos en los burócratas, también es necesario investigar su repercusión en el desempeño institucional.

Este tema se ve reforzado en los estudios realizados por Evans, quien analiza a la burocracia como una alternativa para el desarrollo económico de las instituciones y de los Estados, es decir, examina el funcionamiento de las entidades públicas e identifica algunos componentes weberianos que permiten mejorar la capacidad administrativa de las instituciones, la cual se mide mediante su desempeño (Evans y Rauch, 2007, p. 74). Para profundizar en dicha materia, desde el ámbito nacional, se puede evidenciar la forma en la que el Estado ecuatoriano cita en su Constitución, en el artículo 227, que la Administración Pública constituye un servicio a la colectividad que se rige, entre otros, por los principios de eficacia, eficiencia, calidad (CRE, 2008); en función de lo cual se utilizará la evaluación de indicadores como metodología para medir el desempeño del aparato burocrático.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) menciona distintas taxonomías para evaluación de indicadores, de las cuales se ha seleccionado la más utilizada y robusta, que se enfoca en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía

(Bonnefoy y Armijo, 2005, p. 26), la cual facilita realizar un comparativo con los resultados de otras entidades o administraciones públicas de la región.

De esta manera, para el caso de los burócratas cercanos al ciudadano del SRI, se seleccionaron indicadores de nivel operativo relacionados con los procesos que ellos desempeñan y que encajan en los principios de eficacia y calidad en el servicio a la ciudadanía. Los indicadores de eficiencia y economía no han sido considerados, ya que por su naturaleza financiera y de asignación de recursos requieren de la intervención de mandos medios que tienen en su responsabilidad el manejo presupuestario de la institución.

Para comprender el origen de los indicadores seleccionados se detalla la metodología que utiliza el SRI para evaluar el proceso de asistencia al ciudadano, considerado como uno de sus procesos misionales, mediante mecanismos de autocontrol y regulación establecidos en los diferentes canales de servicio.¹⁸ Para el caso investigado se describe la evaluación del canal presencial, es decir, la atención en ventanilla, en la cual la institución analiza tres dimensiones en los procesos de atención al ciudadano:

- Medición y evaluación de procesos: implica la revisión de expedientes para identificar hallazgos relacionados con incumplimiento de procedimientos, ingreso erróneo de datos o requerimientos innecesarios de documentación. Se realiza de forma periódica y aleatoria.
- Medición y evaluación de tiempos: comprende la identificación de varios indicadores, los cuales se establecen con la información del Sistema de Gestión de Espera.¹⁹ Se definen las siguientes categorías: capacidad de atención,²⁰ tiempo promedio de

18 El SRI pone a disposición de los contribuyentes cuatro canales de servicios: 1) presencial, el cual corresponde a la atención en ventanillas; 2) móvil, que incluye las aplicaciones para celular; 3) virtual, que permite utilizar los servicios en línea; y 4) telefónico, el mismo que atiende en la línea 1700 (SRI, 2016f, p. 5).

19 Es un software utilizado para direccionamiento de clientes que busca alternativas para satisfacer las necesidades de la mayoría de los usuarios (SRI, 2014b, p. 16).

20 El total de ciudadanos atendidos dentro del tiempo aceptable de espera establecido (*Ibid.*, p. 18).

espera,²¹ matriz de productividad de tiempos,²² porcentaje de productividad frente a jornada laboral,²³ porcentaje de efectividad frente a tiempo de atención óptimo total²⁴ y efectividad frente a jornada de trabajo.²⁵

- Medición y evaluación del servicio: incluye los resultados del calificador de atención²⁶ y contribuyente verificador²⁷ (SRI, 2014b, pp. 16-20).

En ese sentido, se analizó para el componente de eficacia el cumplimiento de la meta dispuesta en el indicador de tiempo promedio de espera y para el componente de calidad los resultados del calificador de atención. Estos datos fueron escogidos al ser los indicadores del canal presencial que la institución reporta en el Sistema de Gestión y Cumplimiento de Indicadores que usa el Gobierno de Ecuador, denominado Gestión por Resultados (GPR).²⁸

4.1. Un desafío en minutos

Para Weber, el crecimiento de la economía demanda que los “asuntos administrativos se resuelvan con mayor precisión, claridad, continuidad y rapidez posible” (Weber, 2001, p. 56), pues “solo una organización rigurosamente burocrática obtiene el período óptimo de reacción” (*Ibid.*, p. 57). En este sentido, el autor define que el

21 El tiempo que un ciudadano tarda en ser atendido desde que toma el turno hasta que es llamado a una ventanilla (*Ibid.*).

22 Contiene los resultados de los siguientes factores: productividad frente a jornada de trabajo, efectividad frente a tiempo de atención óptimo total y efectividad frente a jornada de trabajo (*Ibid.*, p. 18).

23 Es el valor relativo que indica la productividad obtenida con base en el tiempo de atención óptimo frente al tiempo disponible de atención (SRI, 2014b, p. 21).

24 Es el valor relativo obtenido con base en el cálculo del tiempo de atención óptimo total en relación con el tiempo utilizado total (*Ibid.*, p. 20).

25 Mide el tiempo esperado de la jornada de trabajo (*Ibid.*).

26 Dispositivo para que el contribuyente califique el servicio prestado por el agente tributario (*Ibid.*, p. 21).

27 Se realizar una visita mediante una persona ajena a la institución que evalúa en función de algunos parámetros la calidad del servicio (*Ibid.*, p. 22).

28 GPR es el nombre del sistema de gestión y cumplimiento de indicadores que usa el Gobierno de Ecuador desde el año 2009. GPR es una herramienta informática en la cual se concretan los objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo (SNAP, 2014, p. 1).

cumplimiento de estrictas características de los funcionarios, sus normas y estructuras devienen en resultados eficaces para los usuarios de los servicios estatales, uno de ellos, la rapidez de la atención y, por consiguiente, la disminución de tiempos de espera.

El tiempo de espera que debe asumir un ciudadano no es solo una característica o un resultado del servicio gubernamental, sino que se transforma en un proceso de dominación (Bourdieu, 2000, p. 228, en Auyero, 2013, p. 44) que refleja el poder del Estado sobre los ciudadanos. Estos están expuestos a incómodas condiciones físicas de la espera y cambios sin explicación que generan gran incertidumbre, pero como necesitan el servicio no tienen otra opción que ser pacientes y seguir esperando (Auyero, 2013, p. 50). Dicha situación es inevitable para los involucrados, por lo que las entidades estatales deben manejar este indicador en términos de generar la menor afectación al usuario, ya que en muchas ocasiones “esa espera incierta agota y desanima a los pobres que terminan desapareciendo en la escena” (*Ibid.*, p. 191). Lo expuesto refleja la importancia de la definición del tiempo de espera como indicador que evidencia un alto desempeño.

El SRI analiza ese parámetro como una estrategia para facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, ya que, ante una postura favorable del contribuyente para el pago de sus impuestos, la administración tributaria debe proporcionar las facilidades y la asistencia para que lo pueda realizar de manera ágil y oportuna. Es así que mantener un tiempo de espera razonable permitirá que el usuario esté satisfecho con el servicio y también que logre cumplir con sus deberes fiscales. Por tal razón, lo expresa como un indicador estratégico denominado tiempo promedio de espera en canales presenciales o ventanilla, el cual mide los minutos que el ciudadano espera desde que se le entrega el turno hasta que es atendido en una ventanilla. Para manifestar la eficacia en este indicador se verificó el resultado real alcanzado en comparación con la meta definida en la planificación institucional (Bonney y Armijo, 2005, p. 30).

Es importante recalcar que la definición de este indicador se realizó en el año 2013, mediante una encuesta aplicada a los contribuyentes para conocer sus expectativas y nivel de tolerancia ante las

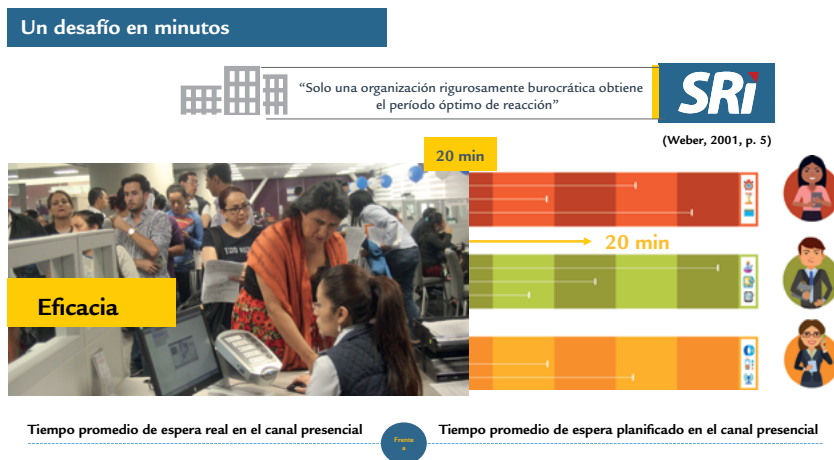
condiciones de la espera (SRI, 2014b). Establecer este dato con la participación de los contribuyentes es un valor agregado que demuestra la responsabilidad y compromiso de la institución ante ellos, pues siendo el SRI quien ostenta el poder de definir los tiempos a los que se somete el ciudadano, reorienta esta atribución para establecer los mecanismos que le proporcionen información en función de la satisfacción de sus usuarios, en busca de un desempeño eficiente de la institución.

Se obtuvo 20 minutos como dato inicial para el tiempo promedio de espera, el cual se convirtió en la meta del primer año de aplicación, con el que se alimentó el Sistema de Gestión de Espera (*Ibid.*, p. 18). A partir de esta fecha, se obtiene la información del sistema, por lo que la actualización en el cálculo de los indicadores se puede realizar con datos históricos y según parámetros estadísticos.

El SRI es consciente que esta interacción entre sus burócratas y el ciudadano “da lecciones políticas y contribuye a crear expectativas políticas futuras” (Lipsky, 1984, en Auyero, 2013, p. 22), por tanto, prioriza la vigilancia de este indicador, ya que las condiciones en las que se realizan los trámites y los tiempos que se utilizan para los mismos pueden animar o abatir a los usuarios en su contacto con la institución. De ahí que la forma estricta y minuciosa en la cual el SRI controla el tiempo promedio de espera refleja la política diseñada para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y a la vez genera una percepción de una entidad con una adecuada capacidad de respuesta que está disponible para brindar asistencia a los ciudadanos y cuyos burócratas tienen las competencias técnicas para resolver de manera ágil los requerimientos, sin generar largas esperas en la atención.

Imagen 2

Tiempos promedios de espera real y planificado en el canal presencial



Fuente: elaborado por la autora (2018).

Se definió una escala de calificación, en la que se alcanza un nivel excelente si es que el tiempo de espera cumple con la meta indicada, es decir, es de 20 minutos o menos; muy bueno, si es de 20 a 25 minutos; bueno, si es de 25 a 30; y regular, si es de más de 30 minutos. La meta es evaluada de forma anual en un análisis denominado Estudio de Productividad y Oportunidad en los Centros de Atención del Departamento de Asistencia al Ciudadano.²⁹ En el período del 2014 al 2017 el mencionado estudio no refleja modificación en el tiempo promedio de espera, por lo que la eficacia se midió en función del cumplimiento de la meta de 20 minutos.

Para verificar este indicador se realizó el análisis de las bases del Qmatic³⁰ que fueron proporcionadas por la Dirección Nacional de Recaudación y Asistencia al Ciudadano. Según los datos, el cumplimiento del indicador está catalogado en nivel excelente. Las cifras

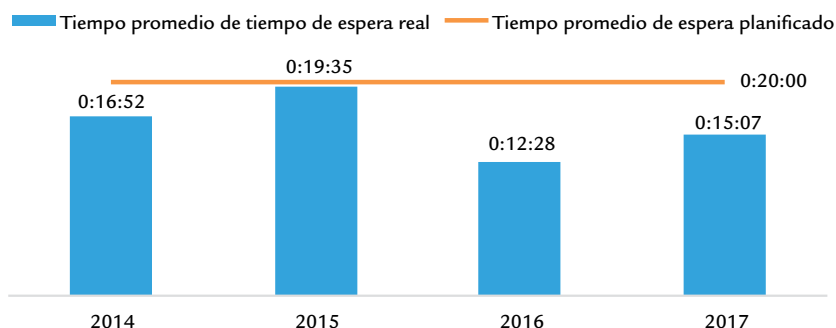
²⁹ Es un estudio que establece los tiempos de atención y espera de los procesos de Asistencia al Ciudadano, calcula el mínimo de contribuyentes a atender día a día por servidor y determina la capacidad operativa y productividad de un centro de atención (SRI, 2016e, p. 4).

³⁰ Software utilizado para recopilar la información del Sistema de Gestión de Espera.

obtenidas son las siguientes: en el 2014³¹ el tiempo promedio de espera fue de 0:16:52 minutos, en el 2015 fue de 0:19:35, en el 2016 de 0:12:28 y en el 2017³² de 0:15:07 minutos.

Gráfico 8

Eficacia en tiempo promedio de espera



Fuente: Base de Qmatic del SRI (2014-2017). Elaborado por: la autora (2018).

La consecución de esta meta es un fuerte reto para los agentes tributarios, pues los resultados favorables que se han obtenido son ahora el nuevo parámetro para los ciudadanos, quienes generan su expectativa de atención en función de lo que ya recibieron, es decir, fijan metas más exigentes. Lipsky reconoce en sus estudios que los burócratas cercanos al ciudadano se encuentran sometidos a considerables imposiciones. El autor las detalla así:

[...] los funcionarios encargados de implementar políticas sociales y los servicios públicos trabajan bajo un número considerable de presiones: por lo general, se enfrentan a una cantidad desproporcionada de casos diarios, las metas de las agencias con frecuencia son ambiguas y los recursos de tiempo y espacio son habitualmente limitados (Lipsky, 1980, en Buchely, 2014, p. 50).

31 Corresponde a la información de tiempo promedio de espera en los meses de noviembre y diciembre 2014.

32 Corresponde a la información de tiempo promedio de espera en los meses de febrero a mayo 2017. En enero hubo un problema en el Sistema de Gestión de Espera y no se realizó el reporte.

El mencionado autor señala que la influencia de estos factores puede generar discrecionalidad en sus acciones al llevar a la práctica la política pública y promueve el desarrollo de procesos informales de detección de beneficiarios, tratamiento en masa de manera forzada y respuestas diferidas o postergadas, que en algunas ocasiones pueden generar efectos negativos en los usuarios (Buchely, 2014, p. 51).

La realidad del SRI y las situaciones analizadas en esta investigación disienten las afirmaciones de Lipsky. La definición de tiempos y metas realizada de manera técnica y circunscrita a la realidad se convierte para el usuario en un mecanismo que facilita y garantiza la atención de sus trámites y para la institución en una herramienta de orientación y seguimiento del desempeño de los burócratas, que permite identificar si existen problemas normativos, procedimentales o tecnológicos. Así también, se puede verificar si la capacidad operativa es adecuada y si los servidores cuentan con las competencias técnicas y la capacitación necesaria para atender a los usuarios de forma ágil.

Es por esto necesario analizar otro punto de vista que debate la discrecionalidad de la burocracia callejera de Lipsky. Por ejemplo, Howe señala que un aspecto que el autor antes mencionado no consideró en su análisis es el que corresponde a la realización de supervisiones (Howe en Lipsky, 2014, p. 63), el cual evita que las presiones del puesto provoquen respuestas arbitrarias. Dicho factor genera un nivel de control *in situ* que puede reorientar según el caso y evitar que una duda no resuelta se transforme en cuello de botella que bloquea la atención a los demás usuarios, lo que genera mayores tiempos de espera.

Este argumento es aplicado por el SRI, en el cual existe una línea de supervisión directa por agencia que se encarga de la asignación de turnos mediante el Sistema de Gestión de Espera y la priorización de estos por medio del Modelo Integral de Colas.³³ Tales mecanismos permiten reorientar el flujo de usuarios para que los casos complejos no bloqueen todas las ventanillas y no generen tiempos de espera extendidos. Los agentes tributarios mencionan este proceso como una

33 El Modelo Integral de Colas se basa en una teoría matemática que clasifica los procesos según transaccionalidad frente a complejidad y el riesgo para poder reasignar los turnos de acuerdo con la capacidad operativa y evita que el sistema colapse (SRI, 2016e, pp. 7-8).

buena alternativa para evitar la rigidez del indicador de los tiempos de espera promedio y así lo narra uno de los entrevistados:

En la línea de supervisión hay mecanismos para redistribuir los turnos y evitar que se generen tiempos de espera muy largos. Cuando uno ya está muy atrasado con un caso muy difícil, los demás turnos [que le corresponden y que están en espera] son reasignados a otra ventanilla de manera prioritaria, pues ya los contribuyentes tenían mucho tiempo sin atención y se aumentaría si tenían que quedarse hasta que se solucione el turno que está activo (agente tributario, entrevista 004, comunicación personal, Quito, 5/3/2018).

Otra función de la supervisión es atender los casos complejos o específicos sobre temas que no han sido normalizados. El agente puede solicitar el apoyo mediante los lineamientos establecidos en la Política de Atención al Ciudadano,³⁴ que señala la forma en la que el servidor deberá explicar al contribuyente que requiere la intervención del supervisor y cómo enfrentar las posibles reacciones. También puede surgir por iniciativa de la supervisión que evidencie algún inconveniente, demora o alteración en la ventanilla. Así lo comenta la supervisora entrevistada:

El hecho de que exista una estandarización no significa que no hay posibilidad de que se presenten casos diferentes [no sujetos a estandarización]. Hay procesos que son sencillos y tienen un tiempo establecido, pero en ocasiones llegan contribuyentes con casos que se vuelven complejos. Cuando un funcionario se demora, yo me acerco para ver qué es lo que sucede y para poder ayudarlo, es parte de la responsabilidad en la supervisión (supervisora de agencia, entrevista 008, comunicación personal, Quito, 6/3/2018).

Si el caso no puede ser resuelto a nivel de la línea de supervisión, es derivado a las unidades administrativas especializadas que realizarán un análisis con los expertos para definir el procedimiento adecuado. Una vez que se ha solventado la inquietud, esta pasa a ser estandarizada para la aplicación de todos los servidores, se actualiza y

34 La Política de Atención al Ciudadano define “lineamientos para estandarizar la atención, imagen de las unidades, servidores y guiones de atención” (SRI, 2015c, 6).

socializa la información mediante disposiciones internas (Quipux,³⁵ correos y capacitaciones específicas) y se incorpora en el aula virtual denominada RedUC. También se puede considerar como una acción de supervisión al control posterior que se realiza desde la Dirección Nacional, en el cual se verifican los resultados consolidados de las mediciones de procesos, tiempos y servicios para identificar las recomendaciones y elaborar los planes de mejora que serán evaluados en el siguiente período (SRI, 2014b, p. 27).

El sistema funciona muy estructurado, tal como define el modelo mecánico y racional descrito por Weber, pero esta rigurosidad en ocasiones genera un conflicto en los agentes tributarios, ya que su razonamiento analítico permite identificar anomalías desde la óptica de los propios ejecutores de la política pública. Así lo señala uno de los entrevistados:

En ocasiones ese parámetro [indicadores de tiempo de atención y espera] genera conflicto en el puesto de trabajo. ¿Qué es mejor, la satisfacción del contribuyente que va con su proceso terminado o que por lo menos con la información necesaria para completar en el futuro el trámite; o simplemente me abstraigo en la meta [indicador de tiempo] que debo cumplir? Pues ni modo, aquí se requiere un pensamiento crítico y ética en el trabajo para escoger qué es lo correcto (agente tributario, entrevista 004, comunicación personal, Quito, 5/3/2018).

Los espacios rígidos provocados por la burocracia pueden ser resueltos por mecanismos informales que, sin desvirtuar el modelo, en la práctica favorecen al ciudadano. Así menciona el entrevistado su perspectiva sobre este tema:

De pronto, dar un poco más de libertad —claro, dentro de lo normal—, para que se nos permita atender mejor a las personas. Si bien debemos estar pendientes de que se cumplan con todos los requisitos para los trámites, muchas veces son cosas que de alguna manera se podrían solventar, pero estamos demasiados parametrizados. Yo llevo muchos años en

35 Quipux es un servicio de gestión documental que la Subsecretaría de Tecnologías de Información de la Secretaría Nacional de la Administración Pública pone a disposición de entidades o instituciones públicas.

la administración tributaria y sé que hay casos que puedo recurrir a la supervisión para que me autorice a continuar el trámite y sobre todo que podré justificarlo cuando me cuestionen en los controles de calidad, porque no estoy infringiendo la normativa, pero para los nuevos es más difícil identificar estas situaciones y en ocasiones prefieren no arriesgarse (agente tributario, entrevista 004, comunicación personal, Quito, 5/3/2018).

Las vivencias relatadas demuestran que la existencia de rasgos conductuales informales, que ocasionan pequeños márgenes de discrecionalidad que pueden ser considerados desviaciones o anomalías, también permiten corregir las exageradas disfuncionalidades de la burocracia y, por ende, mejorar la prestación del servicio (Rudolph y Rudolph, 1984, p. 125). Esto implica que los funcionarios desarrollen con base en su experiencia pensamiento crítico, es decir, capacidad de respuesta, frente a situaciones que exceden las previstas por la norma.

Por último, en las entrevistas se señala la operatoria de retroalimentación sobre los resultados del tiempo promedio de espera obtenidos en cada agencia. Estos se socializan mediante correo institucional, por medio de reuniones o de manera formal mediante Quipux. Sin embargo, no existe un sistema de incentivos formalizado que se aplique a escala nacional para reconocer a los servidores que han alcanzado o superado este indicador. Al respecto, la supervisora entrevistada señala que solo en Quito se identifica a los servidores con mejor desempeño mediante la evaluación de varios indicadores: tiempos de atención y espera, número de ciudadanos atendidos al día, presentación del puesto de trabajo, puntualidad, asistencia, entre otros, y con los resultados obtenidos se da la posibilidad a quien fuera ganador de realizar un cambio administrativo³⁶ a un área que lo requiera y que al servidor le interese. Es decir, los resultados en el desempeño están atados a mejoras en la carrera profesional del funcionario.

36 Según indica la Losep en su artículo 38, “Se entiende por cambio administrativo el movimiento de la servidora o servidor público de una unidad a otra distinta. La autoridad nominadora podrá autorizar el cambio administrativo, entre distintas unidades de la entidad, sin que implique modificación presupuestaria y siempre que se realice por necesidades institucionales, por un período máximo de diez meses en un año calendario, observándose que no se atente con la estabilidad, funciones y remuneraciones de la servidora o servidor. Una vez cumplido el período autorizado la servidora o servidor deberá ser reintegrado a su puesto de trabajo original” (Losep, 2017).

Lo expuesto se trata de una oportunidad que ha permitido a los agentes tributarios conocer otros puestos para orientar su aplicación a concursos de méritos y oposición y postular a otras áreas más atractivas en términos del escalafón. El problema radica en que todavía existen factores que aún no se solventan en la aplicación y que pueden generar efectos no deseados. Por ejemplo, comenta la supervisora: “Los chicos se ponen muy contentos, es una excelente oportunidad de aprender algo nuevo, pero al regreso [al término del cambio administrativo, retornan a su puesto] vienen un poco desanimados” (supervisora de agencia, entrevista 008, comunicación personal, Quito, 6/3/2018). Esta práctica debería ser analizada por la Dirección Nacional de Talento Humano del SRI para definir estrategias complementarias que mantenga la motivación del servidor de manera continua y no solo en el momento que recibe el cambio administrativo.

El cumplimiento absoluto de la meta definida para el tiempo promedio de espera refleja un alto nivel de eficacia de los burócratas del SRI cercanos al ciudadano. Este resultado, más allá de expresar una cifra, se convierte en el reflejo de una relación de respeto con el contribuyente y el manejo de un recurso, que evidencia que la administración tributaria proporciona las facilidades a los ciudadanos que tienen la disposición de cumplir de manera voluntaria con sus obligaciones tributarias. Además, también se demuestra que los burócratas pueden satisfacer de manera técnica y precisa las necesidades de los usuarios.

El tiempo de espera es un dato muy sensible cuya definición provino de la percepción ciudadana y en el día a día la institución busca mecanismos que permitan mantener este compromiso con la atención al contribuyente. Implica que los agentes tributarios cuenten con las competencias técnicas para realizar la atención según lo programado y, por ende, la asignación de turnos sea fluida, evitando tiempos de espera prolongados.

Los mecanismos y procedimientos dispuestos por la institución para el control de tiempos tienen un enfoque weberiano que define de forma específica el funcionamiento del sistema en condiciones de normalidad y de acuerdo con lo que ha sido estandarizado. Pero

como una forma de adaptación se define la intervención de los supervisores, quienes se convierten en un elemento adicional al sistema que facilita su operación en el momento en que se presentan situaciones anómalas, así como casos no normalizados o cuellos de botella. Al concluir el componente de eficacia, capturado mediante el tiempo de espera en la atención al ciudadano, se presenta el análisis de la calidad en el servicio prestado.

4.2. El botón de la calidad

Lipsky señala que “los burócratas callejeros son aquellos que interactúan directamente con el ciudadano” (Buchely, 2014, p. 48) y que en sus labores “[...] conectan un servicio público con una necesidad humana” (*Ibid.*, p. 52). En tal sentido, son quienes materializan en la cotidianidad los servicios estatales y mediante su desempeño generan una percepción sobre la calidad de los mismos.

Por tanto, la calidad “es el grado de cercanía que existe entre lo que brinda el producto y las expectativas del cliente” (Gosso, 2010, p. 42). Se trata de un concepto subjetivo que se puede cuantificar mediante la percepción de los usuarios midiendo su nivel de satisfacción con el servicio recibido, para lo cual se puede utilizar diferentes mecanismos como sondeos de opinión, encuestas a usuarios, libros de quejas y otros recursos (Bonney y Armijo, 2005, p. 36).

El término calidad ha sido acuñado con amplitud en la legislación ecuatoriana. En la Constitución del Ecuador se define, en el artículo 227, a la calidad como uno de los principios que debe estar presente en los servicios que brinda a la colectividad la Administración Pública (CRE, 2008). También desde la óptica del usuario se configura el derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad, según el artículo 52 de la Constitución. Dichos servicios deben ser proporcionados por los servidores públicos en cumplimiento al ejercicio de sus funciones, de acuerdo con lo que señala la Losep en su artículo 22 (Losep, 2017).

En este enfoque gubernamental se han incorporado una serie de estrategias orientadas a la satisfacción del usuario, en busca de brindar un servicio de calidad. En el caso del SRI esto se refleja en algunos

reconocimientos que ha recibido a nivel nacional e internacional, los cuales fueron citados en el acápite 3 y se incorpora a lo antes mencionado la certificación ISO 9001:2015 “Sistema de Gestión de la Calidad-Asistencia” (SRI, 2017, p. 4).

De una forma establecida y permanente el SRI aplica la medición y evaluación del servicio, para lo cual cuenta con dos mecanismos. El primero, de aplicación recurrente y directa, que se denomina calificador de la atención, es un dispositivo incorporado en cada ventanilla para que el contribuyente marque su percepción del servicio. Por otra parte, uno de aplicación eventual, que se denomina el contribuyente verificador, el cual utiliza la metodología del cliente fantasma, técnica en la cual una persona externa a la entidad acude de manera incógnita simulando ser un usuario y califica factores que han sido establecidos con anterioridad. Con los resultados se emite un informe, el mismo que se utiliza para identificar propuestas de mejora.

La evaluación del contribuyente verificador incluye un 30 % de inspección sobre aspectos generales, tales como presentación de la oficina, carteleras, afiches y cartel informativo, aspectos físicos del espacio de recepción, islas web y pantallas del Qmatic y televisor (SRI, 2014b, p. 24). El 70 % restante es evaluado en aspectos específicos que incluyen la aplicación del protocolo de atención, la respuesta del servidor si mantuvo la calma y control, sus expresiones, calidad y claridad de la información, la imagen y presentación del servidor y otros factores como recursos y medios didácticos, nivel de aplicabilidad de la información, presentación de la ventanilla y duración de la transacción (*Ibid.*, p. 25). El contribuyente verificador se realizaba mediante un contrato externo, pero la partida presupuestaria no fue renovada en el año 2015, por lo que a partir de esta fecha se realiza mediante un informe de monitoreo de cada supervisor de agencia.

Otro mecanismo mediante el cual se evalúa la percepción del servicio del SRI por parte de sus usuarios es el buzón de quejas, denuncias y felicitaciones,³⁷ el cual es manejado por una unidad adminis-

37 De acuerdo con lo establecido en la Norma Técnica de Atención al usuario en el Servicio Público, publicada en el 2013, las instituciones deberán disponer de medios físicos o interactivos utilizados para recopilar las denuncias de insatisfacción en un servicio o en caso

trativa distinta a la que rige el segmento de los agentes tributarios. Este dato no cuenta con madurez en su tabulación y se encuentra en un período de redefinición de criterios para su clasificación, por lo que no se ha considerado en esta investigación.

Según lo expuesto, se tomó como referencia el calificador del servicio, debido a que refleja la información de satisfacción de los usuarios de manera directa, estable y continua. Además, es el dato más robusto, desde lo estadístico, ya que proviene de la base de datos generada por el Sistema de Gestión de Espera y es parte de los indicadores estratégicos que la institución reporta en GPR.

El calificador de atención es un terminal ubicado en cada módulo de atención (ventanilla) que recoge la percepción del usuario sobre el servicio que recibió, permitiendo marcar cuatro niveles según su elección: excelente, muy bueno, bueno y regular. En esta sencilla acción — al marcar un botón— circunscribe la comparación entre una serie de características idealizadas en la mente del usuario y la percepción de cuáles se cumplieron al recibir el servicio.

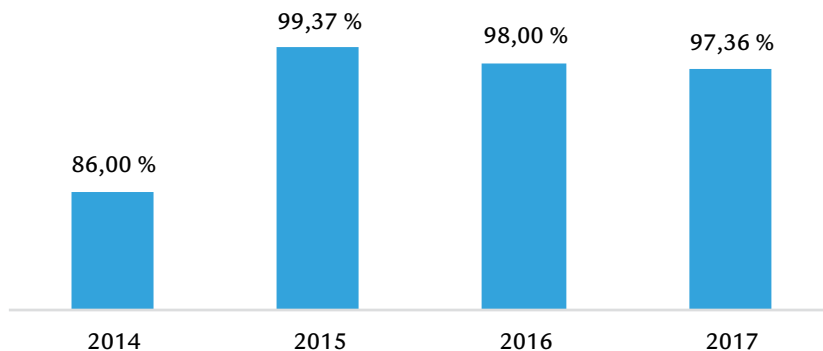
Para calcular el margen de satisfacción, el SRI ha decidido agrupar los servicios valorados como excelentes y muy buenos y contraponerlo con el total de contribuyentes atendidos (SRI, 2014b, p. 1). El análisis realizado sobre las bases de datos de satisfacción del ciudadano en el canal presencial refleja que en el 2014³⁸ el 86 % de las personas definía al servicio como muy bueno o excelente, en el 2015 el porcentaje de contribuyentes satisfechos alcanzó el 99,37 %, en el 2016 el 98 % y para el 2017³⁹ el resultado fue de 97,36 %. Esto permite obtener un promedio para el período de análisis del 95,18 % ubicado en la escala como excelente, el cual está representado en el gráfico 9.

contrario aceptar una felicitación (Norma Técnica de Atención al usuario en el Servicio Público, 2013, p. 3).

38 Según los datos proporcionados por el SRI, el indicador de margen de satisfacción del contribuyente en canales presenciales tiene frecuencia anual, por lo que los resultados incluyen información de enero a diciembre de cada año analizado.

39 En el 2017 se modifica la frecuencia de este indicador y se obtiene cada mes, pero el dato se mantuvo como anual en la investigación para que guarde coherencia con los demás resultados.

Gráfico 9
Calidad en satisfacción al usuario



Fuente: Base de Qmatic del SRI (2014-2017). Elaborado por: la autora (2018).

El resultado arroja una percepción general del servicio brindado por el SRI, pero no permite identificar qué factores tuvieron más preeminencia para el contribuyente. Así lo reconocen los entrevistados y lo narra la jefa zonal:

Este parámetro [calificación del servicio] no es fácil de cumplir porque el servicio es una serie de factores y no depende solo de la atención del funcionario. El usuario evalúa todo, por ejemplo: imagínate que ese contribuyente estuvo sentado esperando y en las pantallas no había publicidad, los baños estaban cerrados, se dañó el ventilador o hubo algún otro inconveniente; eso influye en la calificación; es decir, el servicio es todo, desde la sonrisa que da la recepcionista, el turno que le entregan, la fila que hizo, las sillas en las que esperó y todo su entorno.

El funcionario puede atenderle de forma excelente pero el contribuyente ha medido el entorno y calificará según esa apreciación. Muchas veces te dicen: “Usted me atendió muy bien, pero el trámite es muy complicado, por eso le califico bajo” y ante ese comentario, no puedes hacer nada (jefa de asistencia, entrevista 009, comunicación personal, Portoviejo 7/3/2018).

En efecto, según lo descrito, durante el período de análisis el indicador no evidencia la tipificación de dimensiones de la calidad, pero para fines académicos se tomó como referencia uno de los modelos

de gestión de la calidad más utilizados, denominado Servqual. Los autores de este modelo definen cinco dimensiones: 1) fiabilidad, que se relaciona con la precisión y certeza en la prestación del servicio; 2) la tangibilidad incluye los aspectos físicos o de infraestructura que se presentan para los usuarios; 3) la capacidad de respuesta se relaciona con la facultad y suficiencia para prestar el servicio: incluye experiencia y conocimiento del personal; 4) confianza, que se refiere a la credibilidad del servicio, amabilidad del personal; y por último, 5) la empatía, que se relaciona con el trato personalizado con el usuario según sus características y necesidades (Duque, 2005, pp. 8-9).

Se puede identificar que, a excepción de la dimensión de tangibilidad, todas las demás están relacionadas con el personal y sus competencias técnicas y conductuales. Esto refuerza el hecho de que la calidad del servicio que percibe el usuario se genera en función de la interacción con los burócratas cercanos al ciudadano. El perfil y especialización funcional les permite solventar cualquier requerimiento técnico de manera fiable, con una capacidad de respuesta adecuada y en los tiempos correctos. Además, la cortesía y empatía son aspectos conductuales que de cierta manera pueden ser reforzados al seleccionar perfiles profesionales que pueden responder de forma analítica sin ofuscarse o generar tensión con el usuario.

Desde la perspectiva de los agentes tributarios, ellos consideran como prioritarios los parámetros de fiabilidad y la capacidad de respuesta, es decir, contar con la solvencia para responder a las consultas de los contribuyentes y hacerlo de manera oportuna, pues el usuario no desea ser “paciente del Estado” (Auyero, 2013, p. 50). Así lo reafirma un entrevistado: “El contribuyente lo que quiere es salir con su trámite realizado y que no le tengan de un lado a otro o esperando demasiado” (agente tributario, entrevista 005, comunicación personal, Guayaquil, 9/3/2018). Se observa que esta apreciación es consistente en los demás entrevistados.

Los servidores entrevistados mencionaron que para el contribuyente también es necesario el trato cortés y amable en la atención, pero es como un factor implícito, no puede ser desprendido de una respuesta adecuada y oportuna. Así también lo ratificó la supervisora en la entrevista, en el momento en que narra: “Sí se valora una atención cálida y cortés, pero un contribuyente se va feliz si ve su trámite

resuelto” (supervisora de agencia, entrevista 008, comunicación personal, Quito, 6/3/2018).

Como parte de las estrategias que la institución implementa para garantizar un servicio de calidad, se encuentran los lineamientos que direccionan el proceder de los agentes tributarios. Una de estas directrices es la Política de Atención al Ciudadano, la cual describe aspectos relacionados con la atención al contribuyente, la imagen del servidor y la estandarización de los espacios físicos. También se describe en el Protocolo de Atención Presencial aspectos vinculados con la cordialidad que debe demostrar el agente tributario, ya sea con su tono de voz, expresiones y las respuestas que debe dar al contribuyente en el momento de la interacción (SRI, 2015c, p. 17). Estos temas son abordados durante la inducción y en las prácticas que se realiza en ventanilla durante el período de entrenamiento.

Se debe reconocer que la capacidad de respuesta de los agentes tributarios está respaldada por la inducción, ya que desde su ingreso se les provee de conocimientos técnicos acorde con sus funciones. Dichos conocimientos son reforzados durante el proceso de capacitación técnica que reciben mediante la Escuela de Especialización Tributaria, que les permite estar actualizados para solventar los requerimientos de los contribuyentes.

Como una muestra de la preocupación y el interés del SRI por lograr la satisfacción de sus usuarios, se demuestra que el último trimestre del 2017 se realizó una capacitación para mejorar la calidad y calidez en la atención en ventanilla. El programa se denominó “SRI, un servicio digno de recordar”, el mismo que incluyó capacitación en temas conductuales y levantamiento de necesidades de capacitación en temas técnicos (SRI, 2018c).

Los resultados y las estrategias implementadas por el SRI son un fuerte argumento de oposición a la afirmación realizada por Lipsky en el momento en que señala que debido a la cantidad de restricciones que debe enfrentar, la burocracia callejera no puede realizar su trabajo con altos estándares de calidad (Buchely, 2014, pp. 61-62). En este caso, se generó una relación inversa, en la cual la institución mantiene una fuerte vigilancia de sus resultados y propone una serie de herramientas para garantizar la calidad del servicio.

5. Recapitulación de los hallazgos: cuando el desempeño institucional requiere más que coherencia burocrática

LOS HALLAZGOS DE la presente investigación evidencian el cumplimiento de los componentes weberianos seleccionados: meritocracia y especialización funcional en los agentes tributarios del SRI, es decir, en los burócratas cercanos al ciudadano. Estos coadyuvan a la generación de coherencia interna en la institución (Evans, 1996) y repercute de manera favorable en el desempeño institucional. No obstante, en el análisis se detectaron elementos no burocráticos que con su intervención permearon esta relación sin lesionarla, sino que favorecieron su adaptación al cambio.

Así, en el análisis de la meritocracia, se pudo evidenciar que el SRI garantiza que, durante los procesos de selección de agentes tributarios, ya sea de servidores provenientes de otros cargos o de nuevos ingresos, se cumplan a cabalidad los requisitos de instrucción formal y área de conocimiento; esto último, de acuerdo con lo definido en el manual de puestos institucional vigente. Dicha práctica permite contar con perfiles profesionales homogéneos y enfocados en las necesidades del puesto, escogidos en consecución de sus méritos.

Se identificó que después del proceso de selección, los agentes tributarios se agrupan en lo social, según las carreras profesionales afines, lo que genera “espíritu de cuerpo”, factor que, sin ser parte explícita del modelo weberiano, favorece la coherencia interna de la agencia burocrática analizada. De igual manera, se evidenció que la determinación individual y convicción de los postulantes externos para participar en los concursos de méritos y oposición constituye un elemento que renueva la visión meritocrática y refuerza el prestigio y valor social de pertenecer al servicio público.

Respecto a la especialización funcional, se señala que la institución posee una clara definición de las necesidades de capacitación y los mecanismos para impartirla. Así ha generado una trayectoria de especialización estructurada y progresiva que inicia en un proceso de inducción detallado y se mantiene durante el desarrollo de su carrera administrativa por medio de la Escuela de Especialización Tributaria, que brinda el acompañamiento para desarrollar, actualizar o acceder a las competencias técnicas necesarias para el cargo. Esta última afirmación demuestra que la especialización funcional, como componente weberiano, favorece el desempeño de los agentes tributarios, pues les brinda las herramientas necesarias para desenvolverse en sus funciones de manera adecuada.

La especialización funcional está construida con solvencia como una estructura weberiana, organizada y sistemática; sin embargo, se verificó de manera adicional la incorporación de mecanismos ajenos a la misma, que pese a que, en un sentido potencial, podrían confrontarla, le permiten sostenerse en el tiempo, adaptándose a requerimientos inminentes del personal. Se señala como ejemplo el caso de la designación de “padrinos” durante la inducción, lo cual se convierte en un reconocimiento de prestigio y experiencia a quien ostenta el cargo y un respaldo para el servidor nuevo, a quien le proporciona su tutela. Esta práctica no se encuentra definida en el proceso de inducción, ya que su aplicación apela a requisitos carismáticos no propios de la definición weberiana, pero sus resultados han favorecido la misma.

En la capacitación técnica también se presentan salvedades, como el caso de los talleres dictados por cambios de normativa, los cuales no se acogen a lo dispuesto en la Escuela de Especialización. Estos eventos no cuentan con la rigurosidad académica requerida, es decir, son elementos no formales en el proceso, pero, por otra parte, cubren una necesidad de capacitación imperiosa del personal. Dichos factores, que pueden considerarse como “informales” en la estructura de capacitación establecida, no la debilitan ni la alteran, sino más bien la robustecen en los aspectos de difícil cobertura. Si bien, al analizar los componentes weberianos ya se perfila la incidencia en el desempeño de los agentes tributarios, se constata a continuación

los hallazgos obtenidos de forma directa en los indicadores de eficacia y calidad, con el objetivo de materializar la relación antes descrita.

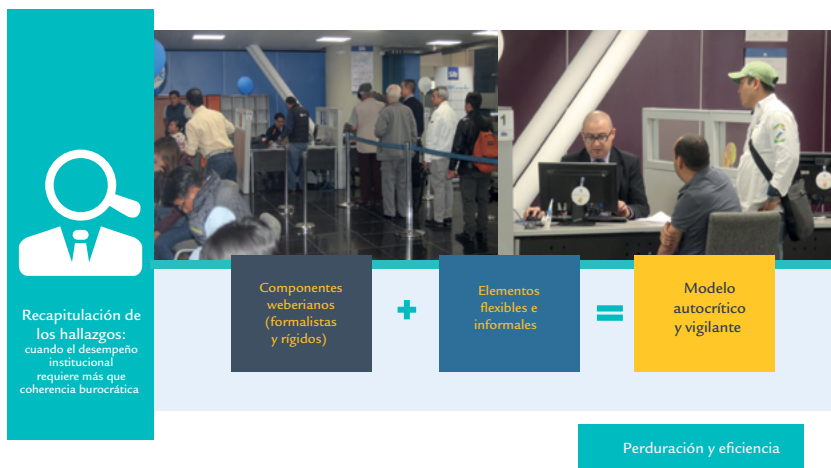
La meta del tiempo de espera de los ciudadanos fue el componente de desempeño seleccionado para verificar la eficacia en los servicios prestados por los agentes tributarios, los resultados obtenidos demostraron más allá del cumplimiento del indicador un alto nivel de compromiso con los usuarios. Los agentes tributarios deben resolver los trámites de los usuarios y el tiempo que emplean en realizarlos depende de su perfil y conocimientos técnicos sobre la temática, por lo que la relación entre los componentes weberianos y la eficacia se torna transparentes en este resultado.

La metodología para definición y control de los tiempos de atención y espera es técnica y precisa en alto grado, muy afín con la visión mecanicista weberiana, pero, sin idealizar el sistema, la institución ha definido elementos no burocráticos que puedan solventar imprevistos o desfases. Una de estas opciones es la intervención de los supervisores operativos, los cuales se encargan de reasignar turnos en caso de identificar cuellos de botella o resuelven de manera directa los casos complejos o no normalizados. Este elemento se convierte en un mecanismo de adaptación que le permite al sistema continuar su funcionamiento pese a la intervención de situaciones arbitrarias que, aunque en ese momento parece que se alejan de la estructura weberiana, a futuro la refuerzan.

El segundo componente del desempeño es la calidad de los servicios prestados, que, siendo considerada por Weber como una ventaja del sistema burocrático, se transforma en un resultado de este y, por ende, genera un vínculo con su funcionamiento. Los hallazgos del estudio reflejan el cumplimiento de este indicador, así como el interés prioritario que la institución ha dispuesto en el tema. Es importante recalcar que la calidad del servicio es producto de la interacción entre los burócratas callejeros y la ciudadanía, por lo que los altos estándares que obtienen los agentes tributarios en el SRI son producto de una competente capacidad de respuesta, generada por el cumplimiento de los componentes weberianos analizados, es decir, gracias al perfil de selección y la capacitación técnica que reciben.

Imagen 3

Recapitulación de los hallazgos: cuando el desempeño institucional requiere más que coherencia burocrática



Fuente: elaborado por la autora (2018).

Recapitulando, los resultados de la investigación expresan una clara convergencia entre las variables analizadas. Si bien, la meritocracia y la especialización de los agentes tributarios son fundamentales, no son los únicos factores que influyen en el desempeño institucional del SRI. Es decir, la investigación develó un descubrimiento adicional, no previsto en un inicio, el cual refleja la apertura de la institución para incorporar elementos diferentes a los enmarcados en la estricta visión weberiana, los cuales, sin menoscabar el funcionamiento de la estructura burocrática, liberan presión y le dan una permeabilidad ante los retos y eventos imprevistos en la prestación del servicio, lo que genera flexibilidad en medio de la rigidez burocrática y permite lograr su adaptación a nuevos requerimientos del entorno.

La mezcla idónea entre los componentes weberianos más formalistas y rígidos y la acertada incorporación de elementos flexibles e informales resguarda la perduración y eficacia del sistema. De esta manera, el SRI mantiene un modelo autocrítico y vigilante que le permite identificar, analizar e incorporar estrategias para mantener su coherencia interna y alcanzar el desempeño previsto.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (2000). Estudio introductorio. *La implementación de las políticas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Armas, C. (2017). *Análisis en la recaudación tributaria de los principales impuestos del Ecuador: impuesto a la renta, impuesto al valor agregado, impuesto a los consumos especiales, impuesto a la salida de divisas y su efecto en el Presupuesto General del Estado, período 2008-2015* (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito.
- Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.
- Bonnefoy, J., y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Ilpes/Cepal.
- Brown, M., y Eri, S. (1984). Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática. En O. Oszlak (Comp.), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Buchely, L. (2014). Más allá del modelo weberiano: el debate sobre las burocracias y el Estado. En L. Buchely, *Estudio preliminar. Las Burocracias*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). *Registro Oficial n.º 449*. Publicada el 20 de octubre de 2008. Quito.
- Dávila, G. (2015). *Influencia del sistema burocrático en la satisfacción del personal de ventanilla del Servicio de Rentas Internas, Quito-Ecuador* (Tesis de pregrado). Universidad Central del Ecuador, Quito.
- Duque, E. (2005). Revisión del concepto de calidad del servicio y sus modelos de medición. *Innovar. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, n.º 15, vol 25, pp. 64-80.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo económico*, n.º 140, vol. 35, pp. 529-559.

- Evans, P., y Rauch, J. (2007). La burocracia y el crecimiento: un análisis transversal entre naciones de los efectos de las estructuras estatales “weberianas” en el crecimiento económico. En P. Evans (Comp.), *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: ILSA.
- Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, Th. (Comps.) (1985). *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gosso, F. (2010). *Hiper satisfacción del cliente*. Ciudad de México: Panorama Editorial.
- Guerrero, O. (1997). *Principios de la Administración Pública*. Ponencia realizada en el Aula Máxima de la Escuela Superior de la Administración Pública ESAP, Bogotá.
- Ley Orgánica de Servicio Público (2017). *Registro Oficial n.º 294*. Publicada el 6 de octubre de 2010, reformada en el *Registro Oficial n.º 116*. Publicada el 9 de noviembre de 2017. Quito.
- Lefort, C. (1984). ¿Qué es la burocracia? En O. Oszlak (Comp.), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Lipsky, M. (2014). El papel crucial de los burócratas cercanos al ciudadano. En L. Buchely, *Estudio preliminar. Las Burocracias*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Mena, E. de (2000). *La modernización de la administración tributaria en el Ecuador*. Ponencia presentada en V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, Rep. Dominicana.
- Merton, R. (1999). La estructura burocrática y la personalidad. En J. Shafritz y A. Hide, *Clásicos de la Administración Pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz, P. (2007). La reforma democrática del Estado. *La Tendencia. Revista de Análisis político*, vol. 1, pp. 63-67.
- Niveles de escalafón establecidos para la homologación de remuneraciones en el sector público (2012). *Registro Oficial n.º 133*. Publicado el 20 de febrero de 2012. Quito.

- Norma Técnica de Atención al Usuario en el Servicio Público (2013). *Registro Oficial n.º 238*. Publicada el 9 de julio de 2010. Reformada en el *Registro Oficial n.º 926*. Publicada el 27 de marzo de 2013. Quito.
- Norma Técnica Subsistema Clasificación de Puestos del Servicio Civil (2016). *Registro Oficial n.º 103*. Publicada el 14 de septiembre de 2005. Reformada en el *Registro Oficial n.º 817*. Publicada el 11 de agosto de 2016. Quito.
- Norma Técnica de Calificación de Servicios y Evaluación de Desempeño (2008). *Registro Oficial n.º 303*. Publicada el 27 marzo de 2008. Quito.
- Norma Técnica del Subsistema de Formación y Capacitación del Personal (2014). *Registro Oficial n.º 296*. Publicada el 24 de julio de 2014. Quito.
- Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal del Sector Público (2017). *Registro Oficial n.º 383*. Publicada el 26 de noviembre de 2014. Reformada en el *Registro Oficial n.º 149*. Publicada el 28 de diciembre de 2017. Quito.
- Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público (2018). *Registro Oficial n.º 418*. Publicada el 1 de abril del 2011. Reformada en el *Registro Oficial n.º 248*. Publicada el 11 de enero de 2018. Quito.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: Unsam Edita.
- Pérez, V. (2007). La institucionalización del Servicio de Rentas Internas: proyecciones y perspectivas. *Fiscalidad*, n.º 5, vol 2, pp. 11-38.
- Rudolph, L., y Rudolph, S. (1984). Autoridad y poder en la administración burocrática y patrimonial. Una interpretación revisionista de las ideas de Weber sobre la burocracia. En O. Oszlak (Comp.), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Sabino, C. (2014). *El proceso de investigación*. Ciudad de Guatemala: Editorial Episteme.

- Saltalamacchia, H. (1983). Historia de vida y movimientos sociales: el problema de la representatividad. (Apuntes para la reflexión). *Revista Mexicana de Sociología* XLXI, vol. 1 (enero-marzo), pp. 255-277.
- Sampieri, R., Collado, C., y Lucio, P. (2004). *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: McGraw-Hill Interamericana.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P. y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: Clacso.
- Secretaría Nacional de la Administración Pública [SNAP] (2014). Ecuador Sistema GPR. Quito: SNAP.
- ____ (2016). Proexce Documento descriptivo. Quito: SNAP.
- Servicio de Rentas Internas [SRI] (2012). *Una nueva política fiscal para el Buen Vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal*. Quito: Editorial Abya Yala.
- ____ (2014a). Manual de descripción, valoración y clasificación de puestos. Quito: SRI.
- ____ (2014b). Instructivo y evaluación de procesos, tiempos y servicios administrados por servicios tributarios. Quito: SRI.
- ____ (2015a). Informe de labores 2014. Quito: SRI.
- ____ (2015b). Informe del Departamento de Conocimiento de la Administración Tributaria. Quito: SRI.
- ____ (2015c). Política de Atención al Ciudadano. Quito: SRI.
- ____ (2016a). Plan estratégico insitucional 2016-2019. Quito: SRI.
- ____ (2016b). Informe de labores 2015. Quito: SRI.
- ____ (2016c). Procedimiento de inducción del personal. Quito: SRI.
- ____ (2016d). Procedimiento de educación cívico tributaria. Quito: SRI.
- ____ (2016e). Estudio de productividad y oportunidad en los centros de atención del Departamento de Asistencia al Ciudadano. Quito: SRI.

- _____ (2016f). Procedimiento de administración de canales de atención. Quito: SRI.
- _____ (2017). Informe de labores 2016. Quito: SRI.
- _____ (2018a). Informe de labores 2017. Quito: SRI.
- _____ (2018b). Reconocimientos SRI. Quito: SRI.
- _____ (2018c). Programa de calidad y calidez en el servicio. Quito: SRI.
- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Revista Desarrollo Económico*, vol. 32, pp. 1-46.
- Sollazzo, M. (2016). Reseña: Perelmiter, Luisina. Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino. *Revista ESE, Estudios Sociales del Estado*, vol. 2 (enero-junio 2016), pp. 231-234.
- Weber, M. (2001). *¿Qué es la burocracia?*. Ciudad de México: Ediciones Coyoacán.
- _____ (2014). *Economía y sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Anexos

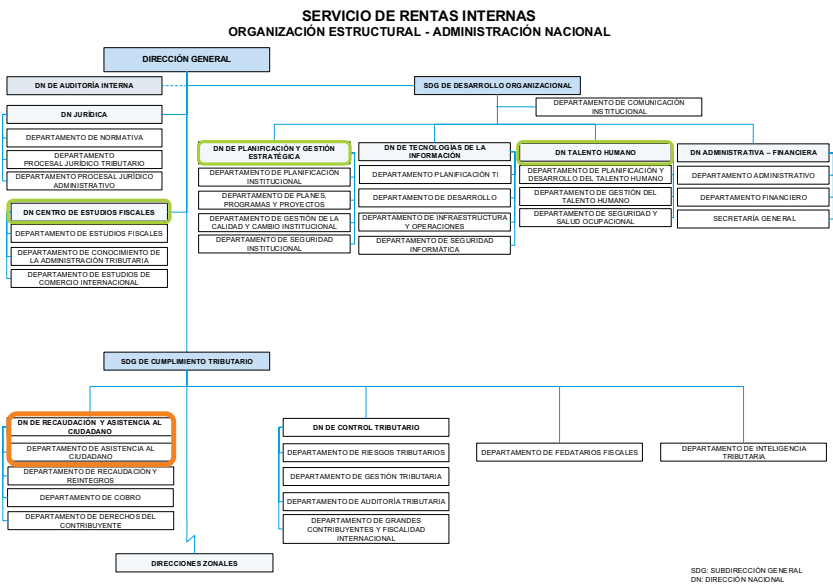
Anexo 1

a. Organigrama del SRI

Organización estructural - Administración Nacional

Se ubica en el organigrama, con marco de color naranja, la Dirección Nacional de Recaudación y Asistencia, ente rector de los agentes tributarios.

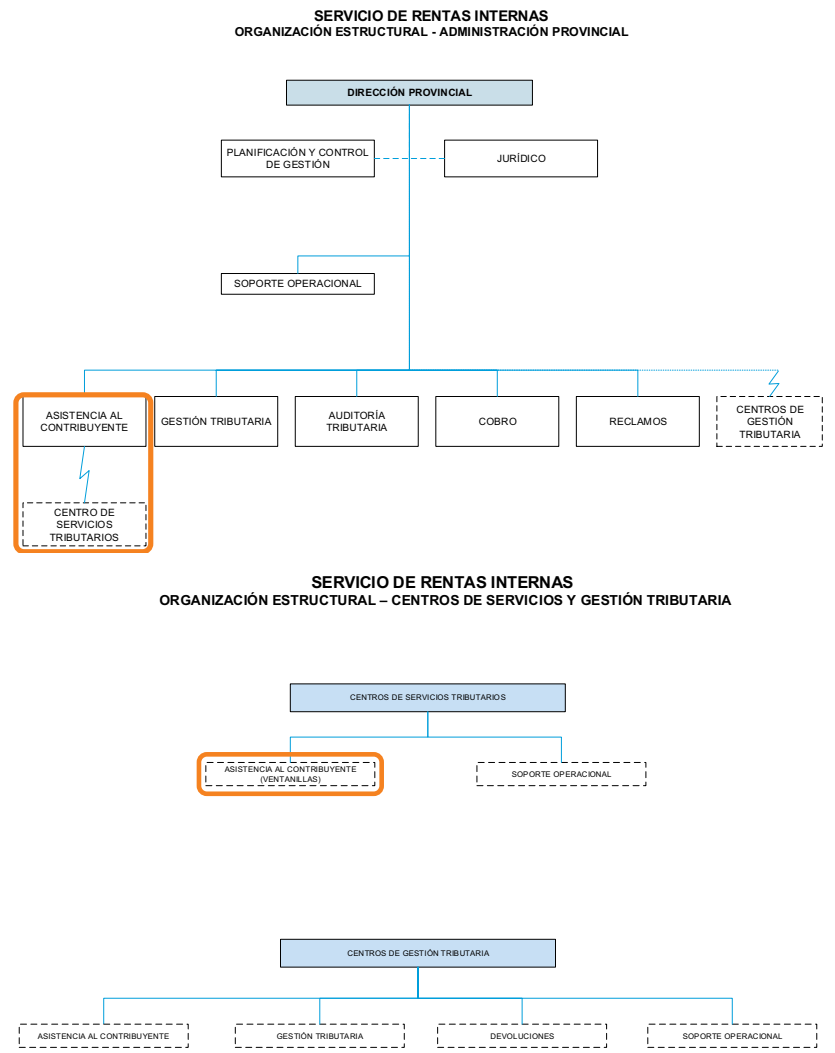
Se identifica, con marco de color verde, a las unidades administrativas que proporcionaron información para esta investigación.



Fuente: Estatuto Orgánico por Procesos del SRI.

b. Organización estructural de la Administración Nacional

Se ubica en el organigrama, con marco de color naranja, la posición de los agentes tributarios, tanto desde la estructura provincial como la operativa.



Fuente: Estatuto Orgánico por Procesos del SRI.

Anexo 2

Distribución demográfica del personal del SRI

De acuerdo con el análisis y tabulación de las bases de datos (Sigeth) proporcionadas por la Dirección Nacional de Talento Humano, para el período 2014-2017, se obtuvo los resultados que se detallan a continuación. Las tablas y gráficos son de elaboración de la autora.

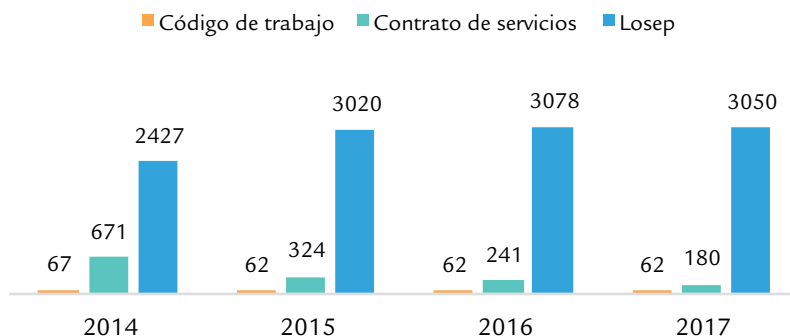
a. Cantidad de personal

Años	2014	2015	2016	2017
Total personal	3165	3406	3381	3292

b. Tipo de régimen laboral

Tipo de régimen	2014	2015	2016	2017
Código de trabajo	67	62	62	62
Contrato de servicios	671	324	241	180
Losep	2427	3020	3078	3050
Total personal	3165	3406	3381	3292

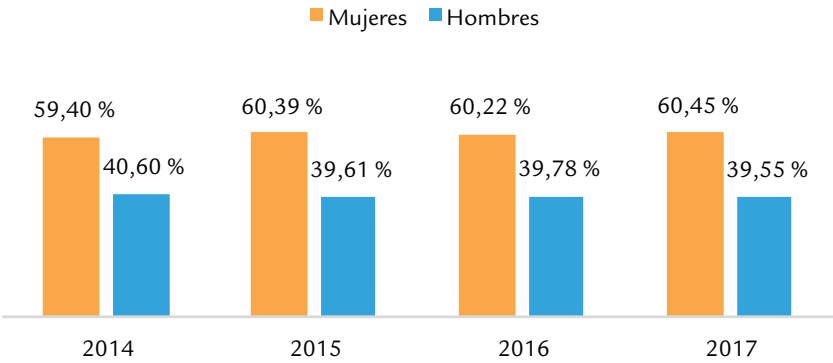
Tipo de régimen laboral para todo el personal



c. Distribución por género

Distribución por género	2014	2015	2016	2017	Promedio
Mujeres	59,40 %	60,39 %	60,22 %	60,45 %	60,13 %
Hombres	40,60 %	39,61 %	39,78 %	39,55 %	39,87 %
Total personal	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Distribución por género de todo el personal

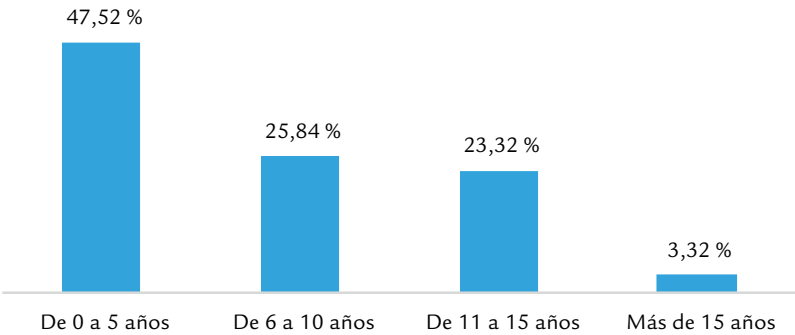


d. Permanencia en la institución

Tiempo promedio en la institución	2014	2015	2016	2017	Promedio
Promedio en años	5,95	6,04	6,69	7,19	6,47

Personal según tiempo promedio en la institución	2014	2015	2016	2017	Promedio
De 0 a 5 años	46,82 %	50,68 %	47,62 %	44,81 %	47,52 %
De 6 a 10 años	30,58 %	24,25 %	24,19 %	24,61 %	25,84 %
De 11 a 15 años	22,34 %	22,75 %	23,93 %	24,24 %	23,32 %
Más de 15 años	0,25 %	2,32 %	4,26 %	6,35 %	3,32 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tiempo promedio en la institución de todo el personal
Promedio 2014-2017

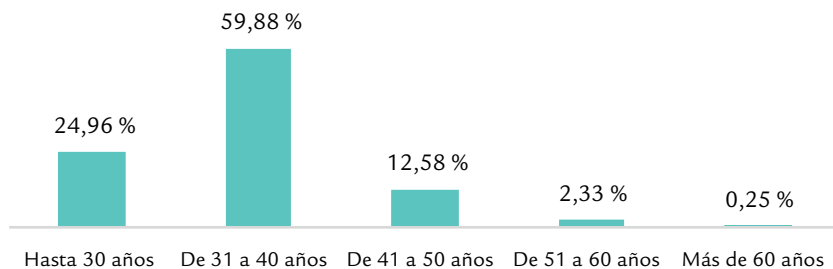


e. Datos etarios

Promedio de edad a la fecha de corte	2014	2015	2016	2017	Promedio
Promedio en años	33,94	34,47	35,32	35,72	34,87

Edad a la fecha de corte	2014	2015	2016	2017	Promedio
Hasta 30 años	30,05 %	27,25 %	22,30 %	20,44 %	24,96 %
De 31 a 40 años	57,88 %	58,81 %	61,25 %	61,48 %	59,88 %
De 41 a 50 años	9,61 %	11,66 %	13,75 %	15,19 %	12,58 %
De 51 a 60 años	2,09 %	2,03 %	2,51 %	2,70 %	2,33 %
Más de 60 años	0,38 %	0,26 %	0,18 %	0,18 %	0,25 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

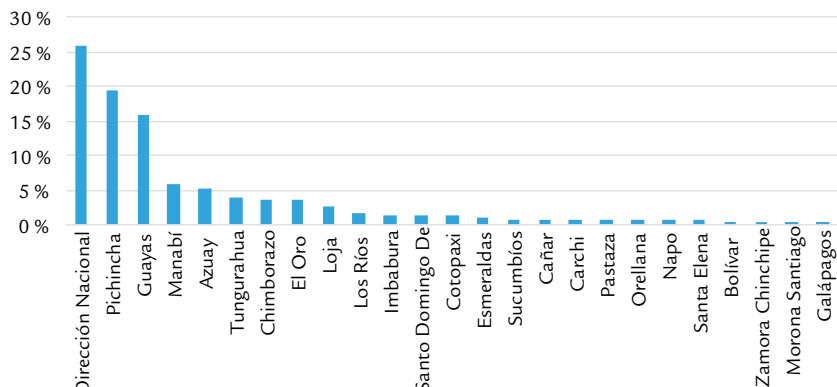
Edad promedio de todo el personal
Promedio 2014-2017



f. Ubicación geográfica

Ubicación geográfica	2014	2015	2016	2017	Promedio
Dirección Nacional	23,32 %	26,10 %	27,68 %	26,34 %	25,90 %
Pichincha	20,66 %	19,20 %	18,78 %	19,05 %	19,41 %
Guayas	16,84 %	15,94 %	15,20 %	15,55 %	15,87 %
Manabí	6,16 %	5,84 %	5,89 %	5,95 %	5,96 %
Azuay	5,34 %	5,02 %	4,97 %	5,07 %	5,10 %
Tungurahua	4,33 %	3,93 %	3,87 %	3,92 %	4,01 %
Chimborazo	4,27 %	3,64 %	3,58 %	3,65 %	3,78 %
El Oro	3,70 %	3,55 %	3,49 %	3,58 %	3,58 %
Loja	2,88 %	2,73 %	2,69 %	2,76 %	2,76 %
Los Ríos	1,64 %	1,82 %	1,80 %	1,85 %	1,78 %
Imbabura	1,30 %	1,56 %	1,48 %	1,52 %	1,46 %
Santo Domingo de los Tsáchilas	1,26 %	1,41 %	1,39 %	1,43 %	1,37 %
Cotopaxi	1,07 %	1,26 %	1,33 %	1,34 %	1,25 %
Esmeraldas	1,04 %	1,23 %	1,24 %	1,28 %	1,20 %
Sucumbíos	0,76 %	0,76 %	0,74 %	0,76 %	0,76 %
Cañar	0,76 %	0,79 %	0,77 %	0,79 %	0,78 %
Carchi	0,73 %	0,65 %	0,68 %	0,70 %	0,69 %
Pastaza	0,66 %	0,65 %	0,59 %	0,61 %	0,63 %
Orellana	0,60 %	0,59 %	0,56 %	0,58 %	0,58 %
Napo	0,51 %	0,73 %	0,68 %	0,67 %	0,65 %
Santa Elena	0,47 %	0,68 %	0,68 %	0,70 %	0,63 %
Bolívar	0,47 %	0,56 %	0,56 %	0,58 %	0,54 %
Zamora Chinchipe	0,44 %	0,47 %	0,44 %	0,46 %	0,45 %
Morona Santiago	0,41 %	0,50 %	0,50 %	0,52 %	0,48 %
Galápagos	0,38 %	0,38 %	0,38 %	0,36 %	0,38 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Distribución geográfica de todo el personal Promedio 2014-2017



Anexo 3

Distribución demográfica de los agentes tributarios del SRI

De acuerdo con el análisis y tabulación de las bases de datos (Sigeth) proporcionadas por la Dirección Nacional de Talento Humano, para el período 2014-2017, se obtuvo los resultados que se detallan a continuación. Las tablas y gráficos son de elaboración de la autora.

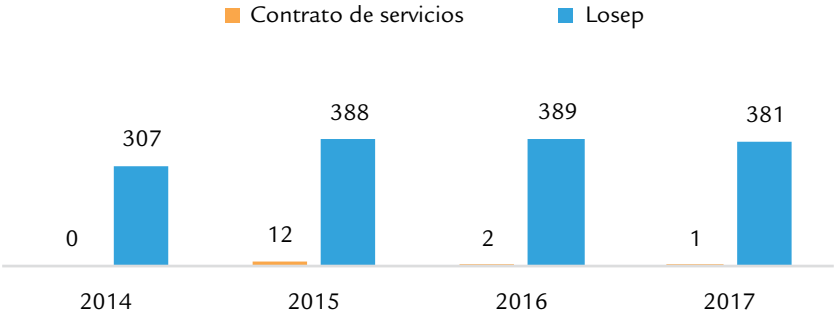
a. Cantidad de agentes tributarios

Años	2014	2015	2016	2017
Total personal	307	400	391	382

b. Tipo de régimen laboral

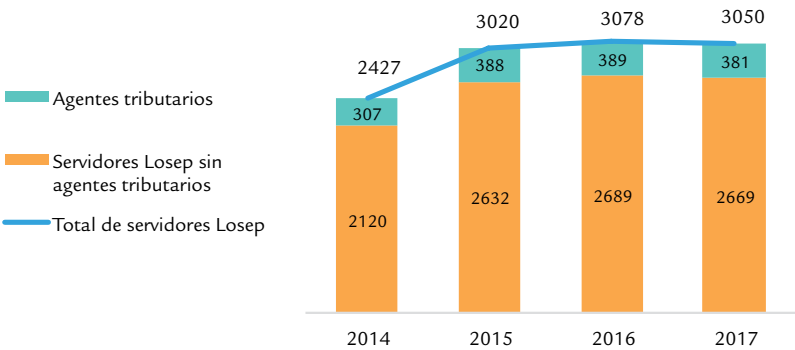
Tipo de régimen	2014	2015	2016	2017
Contrato de servicios	0	12	2	1
Losep	307	388	389	381
Total personal	307	400	391	382

Tipo de régimen laboral para agentes tributarios



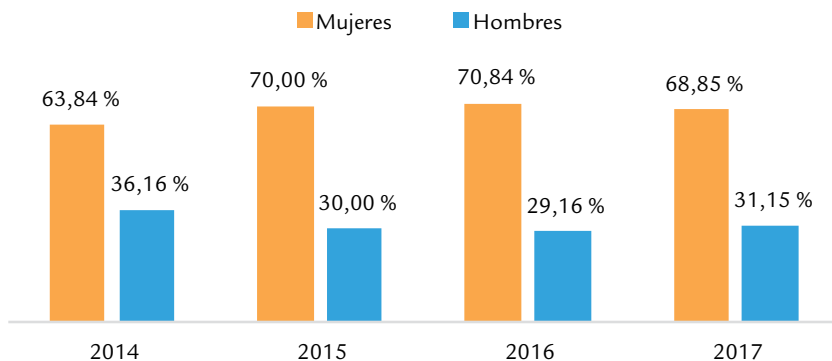
c. Relación de agentes tributarios en comparación con todo el personal

Personal por régimen laboral	2014	2015	2016	2017
Servidores Losep sin agentes tributarios	2120	2632	2689	2669
Agentes tributarios	307	388	389	381
Total de servidores Losep	2427	3020	3078	3050



d. Distribución por género

Distribución por género	2014	2015	2016	2017	Promedio
Mujeres	63,84 %	70,00 %	70,84 %	68,85 %	68,65 %
Hombres	36,16 %	30,00 %	29,16 %	31,15 %	31,35 %
Total personal	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

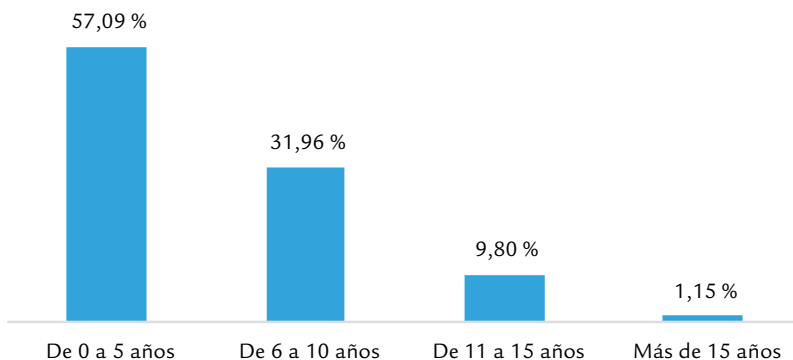


e. Permanencia en la institución

Tiempo promedio en la institución	2014	2015	2016	2017	Promedio
Promedio en años	5,66	4,45	4,85	5,11	4,98

Personal según tiempo promedio en la institución	2014	2015	2016	2017	Promedio
De 0 a 5 años	43,32 %	60,75 %	61,13 %	60,21 %	57,09 %
De 6 a 10 años	44,30 %	29,75 %	28,39 %	28,01 %	31,96 %
De 11 a 15 años	12,38 %	9,25 %	8,70 %	9,42 %	9,80 %
Más de 15 años	0,00 %	0,25 %	1,79 %	2,36 %	1,15 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

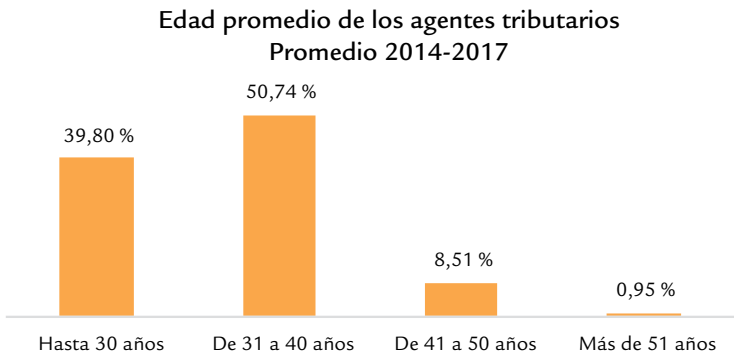
Tiempo promedio en la institución de los agentes tributarios Promedio 2014-2017



f. Datos etarios

Promedio de edad a la fecha de corte	2014	2015	2016	2017	Promedio
Promedio en años	32,55	32,08	32,84	33,28	32,69

Edad a la fecha de corte	2014	2015	2016	2017	Promedio
Hasta 30 años	40,07 %	43,75 %	39,64 %	35,60 %	39,80 %
De 31 a 40 años	50,16 %	47,75 %	50,90 %	54,19 %	50,74 %
De 41 a 50 años	9,12 %	7,75 %	8,44 %	8,90 %	8,51 %
Más de 51 años	0,65 %	0,75 %	1,02 %	1,31 %	0,95 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

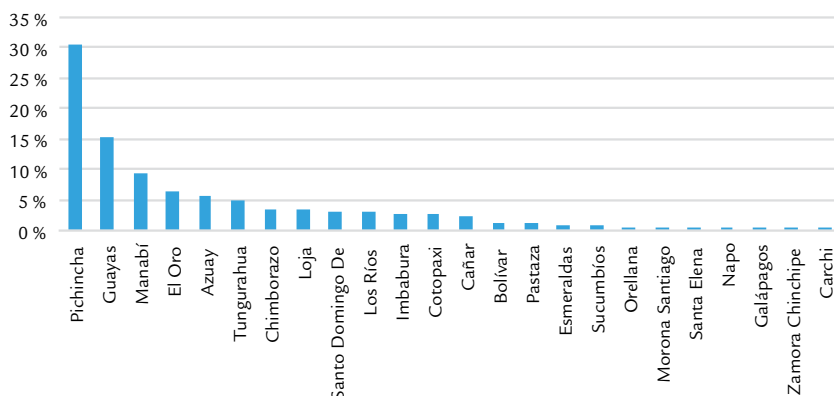


g. Ubicación geográfica

Ubicación geográfica	2014	2015	2016	2017	Promedio
Pichincha	32,90 %	30,50 %	30,18 %	29,58 %	30,68 %
Guayas	14,66 %	16,75 %	15,09 %	14,66 %	15,34 %
Manabí	8,47 %	9,25 %	9,46 %	9,69 %	9,26 %
El Oro	7,17 %	6,00 %	6,14 %	6,28 %	6,35 %
Azuay	5,86 %	5,50 %	5,63 %	5,76 %	5,68 %
Tungurahua	5,21 %	4,50 %	4,86 %	4,97 %	4,86 %
Chimborazo	4,23 %	3,25 %	3,58 %	3,66 %	3,65 %
Loja	2,28 %	3,75 %	3,58 %	3,66 %	3,38 %
Santo Domingo de los Tsáchilas	2,93 %	2,75 %	3,07 %	3,14 %	2,97 %
Los Ríos	3,26 %	3,00 %	2,81 %	2,88 %	2,97 %

Ubicación geográfica	2014	2015	2016	2017	Promedio
Imbabura	1,95 %	2,75 %	2,81 %	2,88 %	2,64 %
Cotopaxi	2,93 %	2,75 %	2,81 %	2,88 %	2,84 %
Cañar	2,61 %	2,25 %	2,05 %	2,09 %	2,23 %
Bolívar	1,63 %	1,25 %	1,28 %	1,31 %	1,35 %
Pastaza	1,30 %	1,00 %	1,02 %	1,05 %	1,08 %
Esmeraldas	0,00 %	1,00 %	1,02 %	1,05 %	0,81 %
Sucumbíos	0,98 %	0,75 %	1,02 %	1,05 %	0,95 %
Orellana	0,00 %	0,75 %	0,77 %	0,79 %	0,61 %
Morona Santiago	0,33 %	0,75 %	0,77 %	0,79 %	0,68 %
Santa Elena	0,33 %	0,25 %	0,51 %	0,52 %	0,41 %
Napo	0,33 %	0,50 %	0,51 %	0,52 %	0,47 %
Galápagos	0,00 %	0,25 %	0,51 %	0,26 %	0,27 %
Zamora Chinchipe	0,33 %	0,25 %	0,26 %	0,26 %	0,27 %
Carchi	0,33 %	0,25 %	0,26 %	0,26 %	0,27 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Distribución geográfica de los agentes tributarios
Promedio 2014-2017



Anexo 4

Análisis cuantitativo del componente weberiano: meritocracia

De acuerdo con el análisis y tabulación de las bases de datos (Sigeth) proporcionadas por la Dirección Nacional de Talento Humano, para el período 2014-2017, se obtuvo los resultados que se detallan a continuación. Las tablas y gráficos son de elaboración de la autora.

a. Insumo de referencia: implementación del manual de puestos institucional

Datos de meritocracia con tercer nivel de formación (requerido en el perfil)	2014	2015	2016	2017
Total de servidores	307	388	389	381
Porcentaje de servidores que tienen título de tercer nivel	70,7 %	83,8 %	89,0 %	90,3 %
Número de servidores que tienen título de tercer nivel	217	325	345	344
No tiene título de tercer nivel (partidas subvaloradas que se acarrearán desde la implementación del manual de puestos)	29,3 %	16,2 %	11,3 %	9,7 %

Datos de meritocracia con tercer nivel de formación (requerido en el perfil)	2014	2015	2016	2017
Número de servidores que tienen título de tercer nivel	217	325	345	344
Porcentaje de servidores que cumplen con área de conocimiento para título de tercer nivel	98,6 %	99,1 %	99,1 %	99,1 %
Número de servidores que cumplen con área de conocimiento para título de tercer nivel	214	322	342	341
No cumple con área de conocimiento para título de tercer nivel (partidas subvaloradas que se acarrearán desde la implementación del manual de puestos)	1,4 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %

b. Meritocracia en ingreso: nivel de instrucción formal

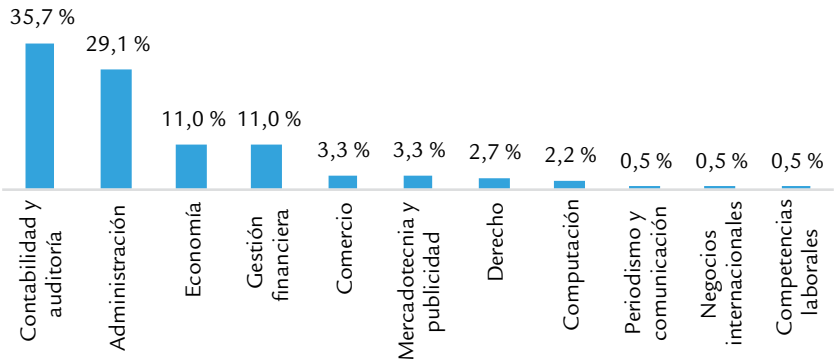
Ingresos	2014	2015	2016	2017
Número de ingresos	NA	120	53	9
Tiene título de tercer nivel	NA	100 %	100 %	100 %
No tiene título de tercer nivel	NA	0 %	0 %	0 %

c. Meritocracia en ingreso: área de conocimiento

Ingresos	2014	2015	2016	2017
Número de ingresos	NA	120	53	9
Área de conocimiento relacionada con el puesto	NA	100 %	100 %	100 %
Área de conocimiento no relacionada con el puesto	NA	0 %	0 %	0 %

Área de conocimiento en título de tercer nivel (ingresos)	2015	2016	2017	Promedio	Porcentaje
Contabilidad y auditoría	43	20	2	22	35,7 %
Administración	35	17	1	18	29,1 %
Economía	12	7	1	7	11,0 %
Gestión financiera	12	5	3	7	11,0 %
Comercio	6	0	0	2	3,3 %
Mercadotecnia y publicidad	5	1	0	2	3,3 %
Derecho	4	1	0	2	2,7 %
Computación	3	0	1	1	2,2 %
Periodismo y comunicación	0	0	1	0	0,5 %
Negocios internacionales	0	1	0	0	0,5 %
Competencias laborales	0	1	0	0	0,5 %
Total	120	53	9	0	100 %

Área de conocimiento en el título de tercer nivel
Porcentaje promedio de ingresos 2015-2017



d. Meritocracia en ascensos: nivel de instrucción

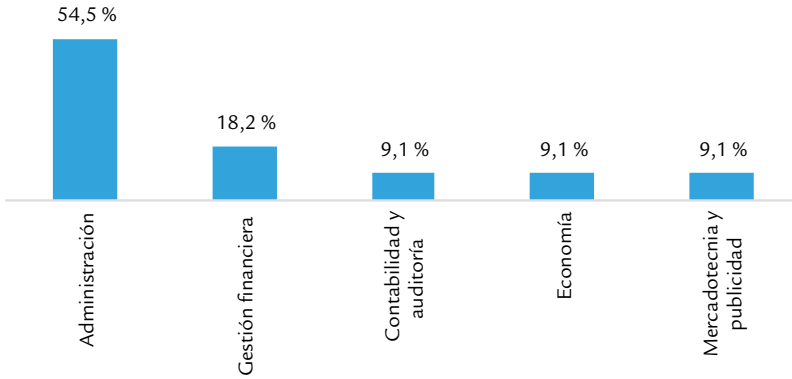
Ascensos	2014	2015	2016	2017
Número de ascensos	NA	5	5	1
Tiene título de tercer nivel	NA	100 %	100 %	100 %
No tiene título de tercer nivel	NA	0 %	0 %	0 %

e. Meritocracia en ascensos: área de conocimiento

Ascensos	2014	2015	2016	2017
Número de ascensos	NA	5	5	1
Tiene área de conocimiento	NA	100 %	100 %	100 %
No tiene área de conocimiento	NA	0 %	0 %	0 %

Área de conocimiento en título de tercer nivel de formación (ascensos)	2015	2016	2017	Promedio	Porcentaje
Administración	3	2	1	2,00	54,5 %
Gestión financiera	1	1	0	0,67	18,2 %
Contabilidad y auditoría	0	1	0	0,33	9,1 %
Economía	0	1	0	0,33	9,1 %
Mercadotecnia y publicidad	1	0	0	0,33	9,1 %
Total	5	5	1	3,67	100 %

Área de conocimiento en el título de tercer nivel
Porcentaje promedio de ascensos 2015-2017



Anexo 5

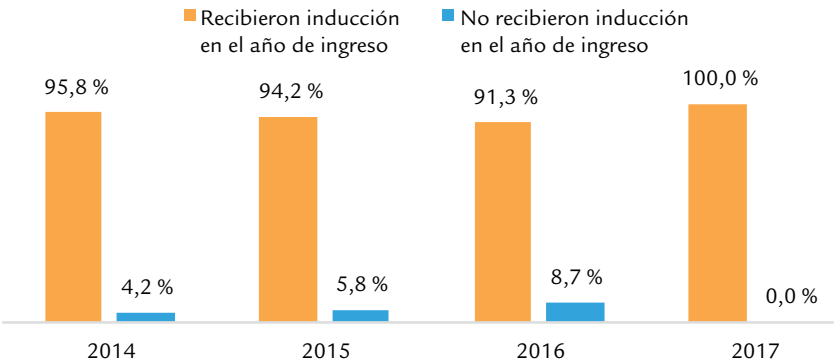
Análisis cuantitativo del componente weberiano: especialización funcional

De acuerdo con el análisis y tabulación de las bases de datos de inducción y de capacitación proporcionadas por la Dirección Nacional de Talento Humano y el Centro de Estudios Fiscales, para el período 2014-2017, se obtuvo los resultados que se detallan a continuación. Las tablas y gráficos son de elaboración de la autora.

a. Inducción de los agentes tributarios

Inducción	2014	2015	2016	2017
Recibieron inducción en el año de ingreso	23	65	42	6
No recibieron inducción en el año de ingreso	1	4	4	0
Total	24	69	46	6

Porcentaje de inducción	2014	2015	2016	2017	Promedio
Recibieron inducción en el año de ingreso	95,8 %	94,2 %	91,3 %	100 %	95,3 %
No recibieron inducción en el año de ingreso	4,2 %	5,8 %	8,7 %	0 %	4,7 %

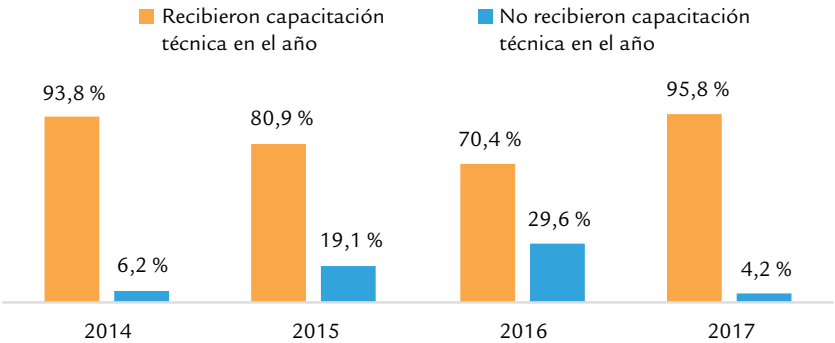


b. Capacitación técnica de los agentes tributarios

Capacitación técnica	2014	2015	2016	2017
Recibieron capacitación técnica en el año	288	314	274	365
No recibieron capacitación técnica en el año	19	74	115	16
Total	307	388	389	381

Porcentaje de capacitación técnica	2014	2015	2016	2017	Promedio
Recibieron capacitación técnica en el año	93,8 %	80,9 %	70,4 %	95,8 %	85,2 %
No recibieron capacitación técnica en el año	6,2 %	19,1 %	29,6 %	4,2 %	14,8 %

Capacitación técnica para los agentes tributarios



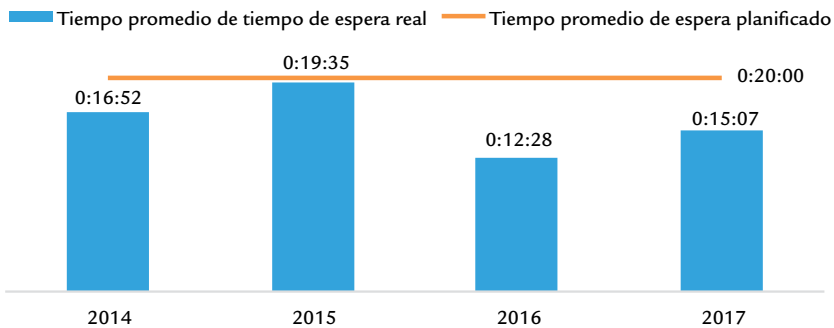
Anexo 6

Análisis cuantitativo del componente de desempeño: tiempo promedio de espera

De acuerdo con el análisis y tabulación de las bases de datos del Sistema de Gestión de Espera proporcionada por la Dirección Nacional de Recaudación y Asistencia al Ciudadano, para el período 2014-2017, se obtuvo los resultados que se detallan a continuación. Las tablas y gráficos son de elaboración de la autora.

a. Eficacia en tiempo promedio de espera

Año	Promedio de tiempo de espera real	Tiempo óptimo de espera	Resultado tiempo de espera
2014	0:16:52	0:20:00	Excelente
2015	0:19:35	0:20:00	Excelente
2016	0:12:28	0:20:00	Excelente
2017	0:15:07	0:20:00	Excelente



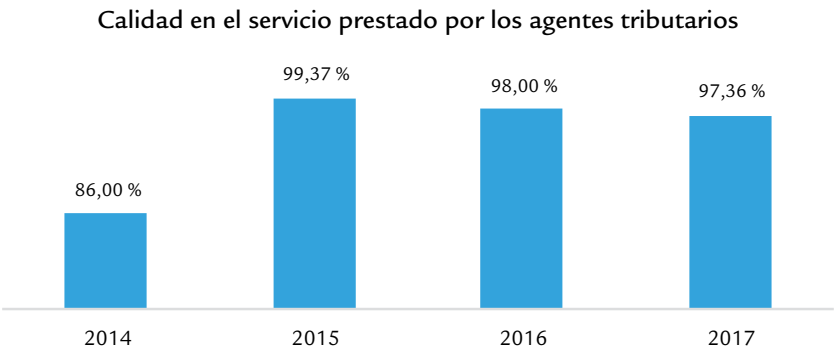
Anexo 7

Análisis cuantitativo del componente de desempeño:
calidad en el servicio

De acuerdo con el análisis y tabulación de las bases de datos del Sistema de Gestión de Espera proporcionada por la Dirección Nacional de Recaudación y Asistencia al Ciudadano, para el período 2014-2017, se obtuvo los resultados que se detallan a continuación. Las tablas y gráficos son de elaboración de la autora.

a. Calidad en satisfacción al usuario

Año	Calidad en el servicio	Resultado de calidad en el servicio
2014	86,00 %	Muy bueno
2015	99,37 %	Excelente
2016	98,00 %	Excelente
2017	97,36 %	Excelente



Anexo 8

Análisis cualitativo de las variables

a. Modelo de consentimiento para entrevista

CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA PARTICIPANTES DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación es realizada por _____, como trabajo de titulación para la Maestría en Gestión Pública del Instituto Nacional de Altos Estudios (IAEN), la cual cuenta con la tutoría de _____, el tema se denomina: **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.**

El mencionado estudio busca responder las siguientes interrogantes: ¿En qué medida ciertos elementos del modelo weberiano clásico de la burocracia estatal están presentes en los burócratas cercanos al ciudadano del SRI en el Ecuador, entre 2014-2017? ¿Se puede identificar una relación entre la existencia de dichos elementos del modelo weberiano clásico y el desempeño institucional de la agencia pública analizada; dicho desempeño mirado a través de la eficacia y calidad en la prestación del servicio público?

De acuerdo con lo expuesto, el propósito de esta ficha de consentimiento es proporcionar a los encuestados una clara explicación sobre su rol en la investigación y la naturaleza de la misma.

Si accede a participar en este estudio, se le solicitará responder una entrevista que tomará aproximadamente 60 minutos. Lo que se trate durante esta sesión será grabado, de modo que se pueda transcribir las ideas que hayan sido expresadas. La participación es estrictamente voluntaria.

La información recopilada será confidencial y utilizada únicamente con fines académicos. Si tiene alguna duda, puede mencionarla

cuando lo requiera. Si alguna de las preguntas durante la entrevista le parecen incómodas, tiene usted el derecho de negarse a contestarla.

Anticipo mi agradecimiento por su participación.

Acepto participar voluntariamente en esta investigación, conducida por _____. He sido instruido (a) sobre el objetivo de la misma. Comprendo que la información proporcionada será utilizada únicamente con fines académicos. Puedo solicitar información sobre los resultados de este estudio cuando el mismo haya concluido.

Nombre del participante: _____

Cédula del participante: _____

Firma del participante: _____

Correo electrónico: _____

b. Guía de entrevista para agentes tributarios

Componente	Preguntas
Datos generales	1. Nombre 2. Género 3. Edad 4. Estado civil 5. Cargas familiares
Perfil (nivel de instrucción)	6. Nivel de estudios / título específico / año de obtención del título 7. Área de conocimiento del título obtenido
Perfil (experiencia)	8. Cargos desempeñados en el SRI / cargo actual / tiempo en cada cargo 9. Cargos en trabajos previos al ingreso al SRI / tiempo en cada cargo
Meritocracia (ingresos)	10. ¿El personal ingresa como agente tributario lo hace mediante concurso de méritos y oposición? 11. ¿Por qué considera que hay más mujeres en el cargo de agente tributario? 12. ¿Es necesario contar con título de tercer nivel para desempeñar el cargo de agente tributario? 13. ¿Cuáles son los títulos de tercer nivel afines para el desempeño como agente tributario y por qué? ¿Cuáles no y por qué? 14. ¿Aplica los conocimientos universitarios en el desempeño como agente tributario?
Meritocracia (ascensos)	15. ¿En un concurso de méritos y oposición para el cargo de Agente Tributario, aplican servidores de niveles de apoyo-SPA del SRI (cargos inferiores) o personas externas? ¿Cuáles son las causas? 16. ¿Desde el cargo de agente tributario las personas participan en concursos de méritos y oposición para cargos en niveles superiores? ¿A qué áreas? ¿Con qué frecuencia? ¿Cuáles son las causas? ¿A usted le gustaría?
Especialización funcional (inducción)	17. ¿Recibió inducción al ingresar al SRI? ¿Fue acorde al cargo y las funciones que desempeña? ¿Le pareció de utilidad? ¿Por qué? 18. ¿La inducción fue general o específica según el cargo y las funciones como agente tributario? 19. ¿Cuánto tiempo después de su ingreso recibió la inducción? ¿Fue oportuno y completa? 20. ¿Qué temas de los recibidos en la inducción considera de mayor importancia en el desempeño de sus funciones?

Componente	Preguntas
Especialización funcional (capacitación técnica)	21. ¿Cuántos cursos de especialización dictados por el SRI (CEF) recibe al año? 22. ¿Los cursos de especialización están acorde al cargo y las funciones que desempeña como agente tributario? 23. ¿Recibe autorización para asistir a las capacitaciones que son convocados? 24. ¿Las capacitaciones son en horario de trabajo? ¿Son accesibles para todos? 25. ¿Usted conoce si existe una planificación secuencial en la capacitación que recibe?
Eficacia (tiempo promedio de espera)	26. ¿Conoce cuáles son los parámetros para medir el desempeño de los agentes tributarios? 27. ¿Conoce cuál es tiempo promedio de espera para atención al usuario que ha sido definido como óptimo? 28. ¿Es fácil o difícil cumplir con el parámetro establecido para tiempo de espera en atención en ventanilla? ¿Qué influye? 29. ¿Ha incumplido alguna vez con este parámetro? ¿Qué consecuencias hay cuando esto sucede? 30. ¿Considera que este parámetro mide efectivamente su desempeño en el puesto? 31. ¿Conoce los resultados de los tiempos de espera en ventanilla de su agencia? 32. ¿Qué otros factores deberían ser considerados para evaluar el desempeño de los agentes tributarios?

Componente	Preguntas
Calidad (nivel de satisfacción del ciudadano)	33. ¿Qué factor cree usted que considera prioritario el ciudadano el momento de calificar su nivel de satisfacción? ¿Cuáles considera usted cómo relevantes? 34. ¿Conoce los resultados del indicador de nivel de satisfacción de su agencia? ¿Alcanzaron la meta? ¿Conoce su aporte a la misma? 35. ¿Es fácil o difícil cumplir con el parámetro establecido nivel de satisfacción al ciudadano? ¿Qué influye? 36. ¿Ha incumplido alguna vez con este parámetro? ¿Qué consecuencias hay cuando esto sucede?

c. Guía de entrevista para supervisor de agencia y jefe de asistencia

Componente	Preguntas
Datos generales	1. Nombre 2. Género 3. Edad 4. Estado civil 5. Cargas familiares
Perfil (nivel de instrucción)	6. Nivel de estudios / título específico / año de obtención del título 7. Área de conocimiento del título obtenido
Perfil (experiencia)	8. Cargos desempeñados en el SRI / cargo actual / tiempo en cada cargo 9. Cargos en trabajos previos al ingreso al SRI / tiempo en cada cargo
Meritocracia (ingresos)	10. ¿El personal ingresa como agente tributario lo hace mediante concurso de méritos y oposición? 11. ¿Por qué considera que hay más mujeres en el cargo de agente tributario? 12. ¿Las mujeres desempeñan cargos de supervisión en agencias del SRI? 13. ¿Es necesario contar con título de tercer nivel para desempeñar el cargo de agente tributario? 14. ¿Cuáles son los títulos de tercer nivel afines para el desempeño como agente tributario y por qué? ¿Cuáles no y por qué? 15. ¿Aplica los conocimientos universitarios en el desempeño como agente tributario?

Componente	Preguntas
Meritocracia (ascensos)	16. ¿En un concurso de méritos y oposición para el cago de agente tributario, aplican servidores de niveles de apoyo-SPA del SRI (cargos inferiores) o personas externas? ¿Cuáles son las causas? 17. ¿Desde el cargo de agente tributario las personas participan en concursos de méritos y oposición para cargos en niveles superiores? ¿A qué áreas? ¿Con qué frecuencia? ¿Cuáles son las causas? 18. ¿Qué mecanismos ha utilizado para promover la participación en concursos de méritos y oposición del personal a su cargo? 19. ¿Cuáles son las características (género, edad, estado civil) de las personas que están más motivados por participar en un concurso de méritos y oposición? ¿Cuáles considera que son las causas?
Especialización funcional (inducción)	20. ¿La inducción de los agentes tributarios es general o específica según el cargo y las funciones que desempeñan? 21. ¿Cuánto tiempo después de su ingreso reciben la inducción? 22. ¿Qué temas de la inducción considera que son de mayor importancia en el desempeño de las funciones como agente tributario? 23. ¿Cómo facilita la inducción para los agentes tributarios?
Especialización funcional (capacitación técnica)	24. ¿Cuántos cursos de especialización dictados por el SRI (CEF) reciben los agentes tributarios al año? 25. ¿Los cursos de especialización están acorde al cargo y las funciones que desempeña como agente tributario? 26. ¿Reciben autorización para asistir a las capacitaciones que son convocados? 27. ¿Las capacitaciones son en horario de trabajo? ¿Son accesibles para todos? 28. ¿Usted conoce si existe una planificación secuencial en la capacitación que recibe? 29. ¿Cuáles son las posibles razones por las que un agente tributario no reciba una capacitación especializada? 30. ¿Cómo se determina quién requiere o no la capacitación?

Componente	Preguntas
Eficacia (tiempo promedio de espera)	31. ¿Cuáles son los parámetros para medir el desempeño de los agentes tributarios? 32. ¿Cuál es tiempo promedio de espera para atención al usuario que ha sido definido como óptimo? ¿Comunica este tema a su personal? 33. ¿Considera qué es fácil o difícil cumplir con el parámetro establecido para tiempo de espera en atención en ventanilla? ¿Qué influye? 34. ¿Su personal ha incumplido alguna vez con este parámetro? ¿Qué consecuencias hay cuando esto sucede? 35. ¿Considera que este parámetro mide efectivamente su desempeño de los agentes tributarios? 36. ¿Conoce los resultados de los tiempos de espera en ventanilla de su agencia? ¿Los comparte con su personal? ¿Qué correctivos se toman? 37. ¿Qué otros factores deberían ser considerados para evaluar el desempeño de los agentes tributarios?
Calidad (nivel de satisfacción del ciudadano)	38. ¿Qué factor cree usted que considera prioritario el ciudadano el momento de calificar su nivel de satisfacción? ¿Cuáles considera usted cómo relevantes? 39. ¿Conoce los resultados del indicador de nivel de satisfacción de su agencia? ¿Alcanzaron la meta? ¿Comparte esta información con su personal? 40. ¿Es fácil o difícil cumplir con el parámetro establecido nivel de satisfacción al ciudadano? ¿Qué influye? 41. ¿Su personal ha incumplido alguna vez con este parámetro? ¿Qué consecuencias hay cuando esto sucede?



El papel del Estado en la configuración y desarrollo de las naciones modernas es fundamental. Buena parte de su relevancia se debe a la coherencia interna de sus instituciones, derivada de sus componentes burocráticos; tal como la definió la sociología clásica de Max Weber: una estructura especializada, impersonal, jerarquizada, que sigue normas y procedimientos. Esta investigación se concentra en los burócratas cercanos al ciudadano o burócratas callejeros (street level bureaucrats) del Servicio de Rentas Internas (SRI). Dicho concepto describe a los servidores que tienen contacto directo con la ciudadanía en sus actividades diarias y que se encuentran distantes de la autoridad centralizada y jerárquica; por lo que varios estudios concuerdan en que divergen del ideal weberiano de la burocracia pública moderna. En este sentido, la obra indaga la presencia de dos componentes weberianos clave en dicho segmento de funcionarios: la meritocracia y la especialización funcional. Se demostrará que tales elementos inciden en el desempeño institucional visto por medio de la eficacia y la calidad del servicio público brindado.

