

# Weberianidad institucional en la Policía Nacional del Ecuador: análisis de su estructura burocrática

Institutional weberianity of the National Police of Ecuador:  
analysis of its bureaucratic structure.

Mohammad Haoulo Mubayed<sup>1</sup>  
Luis Tarquino Vinueza Calderón<sup>2</sup>

*Recibido: 11 de junio de 2023*  
*Aceptado: 24 de agosto de 2023*  
*Publicado: 28 de septiembre de 2023*

## Resumen

El presente artículo examina la estructura burocrática de la Policía Nacional del Ecuador (PNE) mediante una aproximación a su weberianidad. La PNE es la institución encargada de atender la seguridad ciudadana y el orden público, proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional. Usando las herramientas de medición diseñadas por Peter Evans y James Rauch, basadas en los índices de carrera, salario y mérito, se evidencia que la PNE tiene un grado bueno y mejorable de weberianidad institucional con 5,7 de 10,0 puntos posibles. Sin embargo, la capacidad de la PNE contrasta con la ausencia de una normativa interna o ley orgánica como resultado de la politización institucional.

**Palabras clave:** autonomía; capacidad institucional; estructura burocrática; Policía Nacional del Ecuador; weberianidad.

## Abstract

This article examines the bureaucratic structure of the National Police of Ecuador (NPE) through an approach of its weberianity. The NPE is an institution in charge of providing citizen security and public order, protecting the free exercise of rights and the security of people within the national territory. Using the measurement tools designed by Peter Evans and James Rauch, based on career, salary, and merit indexes, show that the NPE has a good and improvable degree of institutional weberianity with 5.7 out of 10.0 points. However, the capacity of the NPE contrasts with the absence of an internal regulation or organic law as a result of institutional politicization.

**Keywords:** autonomy; institutional capacity; bureaucratic structure; National Police of Ecuador; weberianity.

1 Magíster en Gobierno con mención en Estudios sobre el Estado de la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, mohammad.haoulo@uasb.edu.ec  <https://orcid.org/0000-0002-1117-4431>

2 Mayor de la Policía Nacional del Ecuador, Director Nacional de Análisis de Información de la Policía Nacional, luvinue79@gmail.com,  <https://orcid.org/0000-0003-0592-0386>

## Introducción

El Estado ecuatoriano, desde su composición estructural, dispone de instituciones administrativas mediante las cuales establece su dominio y regula a la sociedad. Desde la perspectiva weberiana resulta esencial que una organización social bien constituida mantenga el monopolio legítimo de la fuerza. De este modo, el Estado crea los organismos de seguridad y de defensa, como las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con el fin de proteger su soberanía tanto interna como externa.

La PNE es una institución estatal, civil y profesional que se distingue por ser disciplinada y jerarquizada. Su fin es garantizar el orden interno y la seguridad ciudadana lo cual engloba la protección de los derechos humanos en el territorio nacional (Asamblea Constituyente, 1998, 2017). Fue creada en 1846 mediante decreto presidencial durante el mandato presidencial de Vicente Ramón Roca. Bajo este decreto se encargó al Ministerio del Interior la administración de la policía. En 1975 se expidió una ley orgánica mediante la cual se instauró el nombre definitivo de la institución y, desde entonces, es conocida como Policía Nacional del Ecuador (PNE 2019).

El presente artículo tiene por objetivo analizar la estructura burocrática de la PNE desde las bases teóricas weberianas y su acercamiento al idealismo teórico de Weber (2000) con el fin de determinar los elementos que inciden en su capacidad institucional. En un primer momento, mediante una revisión normativa y documental, se busca comprender los elementos teóricos y conceptuales de la estructura burocrática. En segundo lugar, para medir el grado de weberianidad de la estructura burocrática de la PNE se acudirá a los índices de carrera, salario y mérito a partir de las herramientas de medición diseñadas por Evans y Rauch.

En relación a la metodología, se aplicó una encuesta a 126 servidores de la PNE de diferentes rangos mediante un cuestionario que contenía 20 preguntas. Los encuestados diligenciaron la encuesta de manera consensuada y anónima mediante el formulario de Google Forms.

Para responder a los objetivos esbozados, el presente artículo se divide en cinco partes: en la

primera, se realiza una explicación teórica sobre la capacidad estatal y autonomía desde la dimensión weberiana. Acto seguido, una reseña histórica muy breve de la institución policial. En la tercera sección, se mide la estructura burocrática mediante el uso de los datos recopilados y se presentan las limitaciones de la metodología. En la cuarta parte, se presenta un análisis de los hallazgos y, finalmente, las conclusiones.

## Acercamiento teórico

Si bien, la burocracia para Weber (2000, 2012) se refiere a una organización social que se rige y administra mediante una dominación legal, esta se rige por un orden racional de las cosas, es decir, mediante la tecnicidad. Una burocracia eficiente implica que, alrededor de ella se ha construido una organización fuerte, de difícil destrucción, con un sector estable que distribuye y gestiona sus asuntos por medio de su jerarquía. La burocracia contiene una cadena de órdenes y mandos.

De acuerdo con Weber (2000) las personas que desempeñan la función de servidores públicos son burócratas de alta preparación, cuentan con un notable saber técnico y su vocación los lleva a dedicar toda su capacidad a la ejecución de sus deberes dentro de sus puestos de trabajo. En términos generales, cada institución posee diferentes niveles de capacidad para cumplir con sus funciones la cual se encuentra asociada a la organización estatal y el cuerpo burocrático. Autores como Theda Skocpol, Peter Evans, Oskar Oszlak, Joel Migdal, Imke Harbers, entre otros, parten de la relación entre capacidad estatal y aislamiento de la sociedad para explicar la autonomía institucional.

Esta relación delimita a la autonomía como elemento esencial que otorga a las instituciones la facultad de auto-organizarse y expedir su propia regulatoria mediante la cual establecen sus reglas de reclutamiento, formación, evaluación y permanencia de sus funcionarios. Estos procesos están ligados directamente a la meritocracia y al abandono del sistema clientelar basado en el patronazgo. Si bien, la característica de una organización burocrática es la jerarquía, su razón de

ser es la cadena de mandos donde el escalamiento se basa en la experticia y los concursos de méritos y oposición.

Mann (2007, p. 6) parte del concepto de poder infraestructural del Estado para indicar que, desde la capacidad estatal y sus instituciones se puede “[...] penetrar realmente la sociedad civil y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país”. Desde esta perspectiva el Estado, poblado por sus funcionarios, no tendría la misma capacidad de funcionamiento en todo el territorio si no es con ayuda de los grupos sociales y por medio de su legitimidad (Dargent 2012). Esta es una idea originaria de O’Donnell y Wolfson (1993) quienes estiman que el territorio estatal funciona por zonas, representadas según su dominación y capacidad: zonas azules y zonas marrones. Las zonas azules representan un alto grado de presencia estatal, mientras que, las zonas marrones son áreas con débil presencia del Estado.

Por otro lado, para Skocpol (2018) la relación entre la capacidad estatal y autonomía es un vínculo inseparable. Skocpol señala que los Estados buscan alcanzar objetivos sociales y que su capacidad para conseguir dichos fines está ligada

a la autonomía. Esto convierte al Estado en un actor fuerte y protagónico con una personalidad aislada que le permite actuar de manera competente frente al resto de los otros actores sociales (Migdal 2011).

Evans (1996) argumentó que este aislamiento conlleva a una autonomía enraizada y aleja al Estado de las presiones políticas ya que las decisiones e implementación de sus políticas públicas se basan en el saber técnico producto de una burocracia aislada del clientelismo. Oszlak (2006) continúa con esta idea al argumentar que dicha capacidad está ligada a la composición estructural del Estado y a sus organizaciones burocráticas.

## Historia institucional y actores políticos

Los actores políticos, a menudo, desempeñan un rol importante en la creación de las instituciones estatales. En 1884, el presidente José Plácido Caamaño logró estatizar a la policía como una institución parte del Estado que dependía del

**Tabla 1**  
**Evolución institucional de la Policía Nacional del Ecuador**

Año	Nombre	Instrumento	Gobierno	Carácter
1846	Fuerzas de la Policía Nacional	Decreto Ejecutivo	Vicente Ramón Roca Rodríguez	Militar
1923	Policía Nacional	Decreto Ejecutivo	José Luis Tamayo	Civil
1936	Fuerzas de Policía	Ley Orgánica	Antonio Pons Campuzano y Federico Páez Chiriboga	Militar
1938	Cuerpo de Carabineros	Ley Orgánica	Alberto Enríquez Gallo	Militar
1944	Guardia Civil Nacional	Decreto Ejecutivo	José María Velasco Ibarra	Civil
1951	Policía Civil Nacional	Ley Orgánica	Galo Plaza Lasso	Civil
1964	Policía Nacional	Ley Orgánica	Junta Militar	Civil
1973	Policía Civil Nacional	Ley Orgánica	Guillermo Rodríguez Lara	Civil
1975	Policía Nacional del Ecuador	Ley Orgánica	Guillermo Rodríguez Lara	Civil

Fuente: PNE (2019) y Pontón (2009).

Elaboración: por los autores.

Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores. En aquel momento fue conocida como la Policía del Orden y Seguridad (Pontón 2009). En 1923 el presidente José Luis Tamayo completó el proceso organizativo de la institución mediante la expedición del Reglamento General para la Organización y Servicio de la Policía. Este reglamento restauraba el carácter civil de la institución ya que desde sus inicios tuvo una connotación militar. Este cambio se reafirma con la primera Ley Orgánica de la Policía Nacional en 1936 a la que le sigue otra en 1938 que le devuelve nuevamente su estructura militar pasando a denominarse Fuerzas de Policía (PNE 2019). En la siguiente tabla se presenta un recorrido histórico de la evolución institucional de la PNE.

Como se muestra en la tabla, en 1938 el presidente Alberto Enríquez Gallo, logró profesionalizar a la policía y la convirtió en una institución pública bajo el nombre de Cuerpo de Carabineros. Así, la institución tuvo a inicios del siglo XX una etapa de reestructuración y procesos de jerarquización con elementos militares

(Pontón 2009). A esta etapa le siguió otro proceso de reformas que la llevaron a convertirse en una institución de tipo civil.

En 1975 mediante ley orgánica se ratifica el carácter civil de la institución, y se establece su nominación definitiva como Policía Nacional del Ecuador (PNE 2019) teniendo en consideración que conservó su jerarquía y estructura militar, dependiente del Ministerio de Gobierno (Hanashiro 2006; Pontón 2009). En 1998 se publica una nueva ley orgánica mediante la cual se establece un reglamento independiente que fue modificado en 2008. Esta modificación se inserta en los procesos de descentralización estatal y los derechos humanos, elementos que marcaron la Constitución de 2008.

En diciembre de 2017 entró en vigor el Código de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (Coescop). Este código establece la regulación en diferentes instituciones estatales como la PNE y entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva (Asamblea Nacional 2017). De este modo, la PNE pierde

**Tabla 2**  
**Rangos e instituciones de las Fuerzas Armadas y policiales en el Estado Ecuatoriano**

Rangos	Institución Militar			Institución civil
	Fuerza terrestre	Fuerza naval	Fuerza aérea	Policía Nacional
<b>Oficiales Generales</b>	General del Ejército	Almirante	General del Aire	General Superior
	General de División	Vicealmirante	Teniente General	General Inspector
	General de Brigada	Contraalmirante	Brigadier General	General de Distrito
<b>Superiores</b>	Coronel	Capitán de Navío	Coronel	Coronel de Policía
	Teniente Coronel	Capitán de Fragata	Teniente Coronel	Teniente Coronel de Policía
	Mayor	Capitán de Corveta	Mayor	Mayor de Policía
<b>Subalternos</b>	Capitán	Teniente de Navío	Capitán	Capitán de Policía
	Teniente	Teniente de Fragata	Teniente	Teniente de Policía
	Subteniente	Alférez de Fragata	Subteniente	Subteniente de Policía
<b>Suboficiales</b>	Suboficial Mayor	Suboficial Mayor	Suboficial Mayor	Suboficial Mayor
	Suboficial Primero	Suboficial Primero	Suboficial Primero	Suboficial Primero
	Suboficial Segundo	Suboficial Segundo	Suboficial Segundo	Suboficial Segundo
<b>Clases</b>	Sargento Primero	Sargento Primero	Sargento Primero	Sargento Primero
	Sargento Segundo	Sargento Segundo	Sargento Segundo	Sargento Segundo
	Cabo Primero	Cabo Primero	Cabo Primero	Cabo Primero
	Cabo Segundo	Cabo Segundo	Cabo Segundo	Cabo Segundo
	Soldado	Marinero	Soldado	Policía

Fuente: Ley de Personal de la Policía Nacional (1998) y Ley de Personal de las Fuerzas Armadas del Ecuador (2009).

Elaboración: por los autores.

su aislamiento normativo y empieza a regularse bajo un código único junto con otras instituciones públicas.

### Funcionarios y weberianidad

La PNE es una institución poblada por servidores burócratas cuya característica esencial es la jerarquía. Posee una estructura cuyo origen proviene de la doctrina militar, conformada por escalones basadas en rangos. Adicionalmente, se rige con base a méritos bajo un criterio de igualdad. Desde una perspectiva weberiana ejerce sus funciones desde el uso legítimo y progresivo de la fuerza (Asamblea Nacional, 2017).

Para Weber (2000) la burocracia ideal posee ciertas características. Se basa en un sector estable y organizado bajo un escalafón bien definido que obedece a un flujo de mando. Los funcionarios deben tener alta tecnicidad y profesionalismo que les permite llevar la productividad laboral a una alta capacidad. Desde esta perspectiva, hay cinco características esenciales en una institución weberiana, estas son: jerarquía, profesionalismo, meritocracia, estabilidad y carrera.

Respecto a la jerarquía, la PNE se encuentra organizada internamente con elementos de tipo militar. Según el artículo 88 del Coescop (2017) la jerarquización del servidor público está determinada por el grado y la antigüedad. En la siguiente tabla se presenta de manera comparada los diferentes rangos contemplados en las instituciones que conforman las fuerzas armadas del Estado ecuatoriano.

De este modo, el código evidencia dos elementos clave: en relación al rango y la posición de mando, quien tiene un mayor rango debe ordenar al que tenga uno menor. Por otro lado, la antigüedad se asocia con el tiempo de permanencia en el grado. Ambas (grado y antigüedad) se relacionan con tres factores: 1) mayor tiempo de servicio en el mismo rango; 2) aptitud y capacidad de funciones meritocráticas, y; 3) nivel académico. Por ende, hay una diferencia entre rangos como servidores policiales directivos (oficiales); aspirantes a oficiales, servidores policiales técnicos operativos (clases) y aspirantes a policías. De una manera u otra, esto va ligado a una cadena de mandos (Asamblea Constituyente 1998).

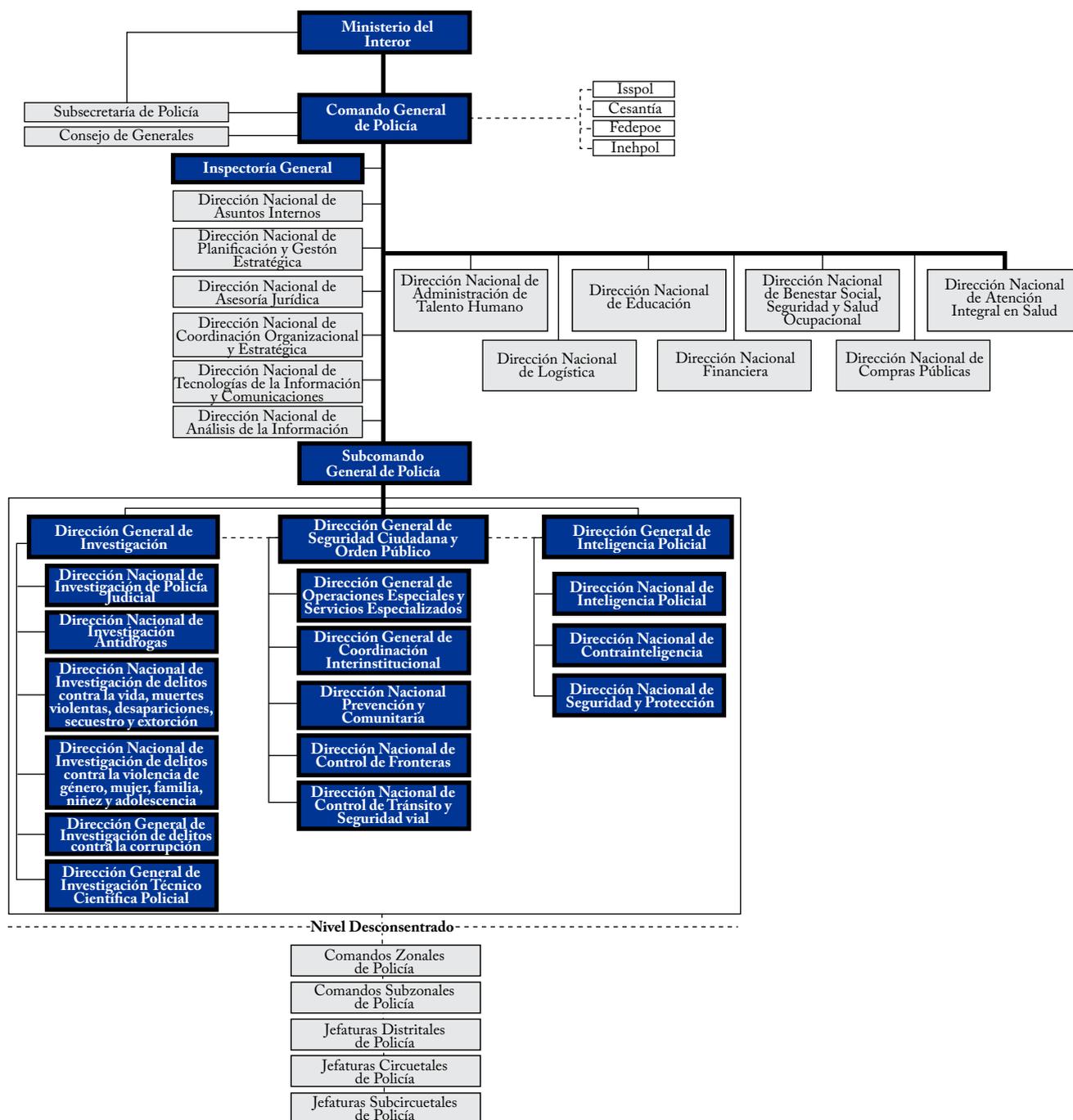
Con relación al profesionalismo, la estabilidad y meritocracia, los artículos 160 y 163 de la Constitución declara que los miembros de las Fuerzas Armadas (FFAA) y la PNE están sujetos a ciertas leyes precedidas por concursos de méritos. Por tanto, la PNE garantiza la estabilidad y profesionalización de sus funcionarios. Esto se afianza en el artículo 59 del Coescop que contempla que los servidores que se han graduado obtienen el grado profesional de técnico o tecnólogo. Esto les permite, al mismo tiempo, la continuidad en su formación académica para optar por un título de tercer nivel según el artículo 88 del Coescop.

Cabe recalcar que la formación de tropas es ejecutada mediante la Escuela Superior de Policías, de esta manera, se forman tropas policiales disciplinadas. Se conoce que la disciplina es otro elemento clave dentro de la estructura de mando de la PNE. No obstante, el artículo 87 del código establece que los servidores “[...] serán destinados a los grados previstos en la carrera profesional y tendrán la jerarquía establecida en el orgánico institucional”. Finalmente, la carrera policial se constituye mediante un sistema regulatorio que encadena todos los procesos que van desde el ingreso, formación, ascenso, evaluación y permanencia (Asamblea Nacional 2017). Esto incluye la capacitación, asociada a la profesionalización de los cuerpos policiales.

### Estructura institucional

La PNE es un órgano estatal que no tiene personería jurídica, por lo tanto, no tiene autonomía administrativa y financiera ya que actúa por delegación del Ministerio del Interior. La estructura burocrática de la PNE se asocia a los rangos establecidos por la misma, siendo un órgano estable y centralizado cuya cadena de mandos va de arriba hacia abajo (*top-down*). El funcionamiento y direccionamiento tiene un enfoque administrativo basado en superioridades encabezadas por rangos altos como los generales quienes cumplen el rol de supervisor, gestor, elaborador de planes y planificador estratégico. Por otro lado, el nivel técnico ejecutor es quien recibe las órdenes y ejecuta las políticas de seguridad establecidas.

**Gráfico 1**  
**Organigrama institucional**



Fuente: Organigrama de la Policía Nacional del Ecuador (s. f).

Elaboración: por los autores.

En el gráfico 1 constan los diferentes niveles del organigrama institucional en donde se observa que en el nivel superior se encuentra el ministro del Interior en su cargo ejecutivo de nombramiento presidencial. Le sigue el comandante general de la PNE con un cargo meritocrático y político a la vez, ya que este es designado por el presidente de la República bajo pedido del ministro del Interior.

En el gráfico contiene el nivel superior de la jerarquía, siendo el presidente de la República la máxima autoridad de la PNE. La institución está conformada por directivos, superiores, asesores, operativos, judiciales y organismos adscritos. El presidente asigna al ministro del Interior y al comandante general, este último, es asignado bajo pedido del ministro, aunque es el comandante general quien ejerce la máxima autoridad administrativa de la PNE. Por otro lado, la subsecretaría de la PNE es un ente coordinador entre el ministro del Interior y la institución policial. No consta dentro de la estructura de comando y ello le otorga a la institución cierto aislamiento y autonomía administrativa. En el resto del organigrama se evidencia que las diferentes direcciones poseen un sentido centralizado y especializado, al tiempo que, hay operativos desconcentrados como los comandos zonales, subzonales y distritales.

## Metodología

### *Medición de la capacidad institucional de la PNE*

En la presente investigación se utilizaron las herramientas de medición de Rauch y Evans (1999) para realizar una aproximación a la escala de weberianidad de la PNE teniendo en consideración que un buen grado de weberianidad se traduce en una alta capacidad institucional. Los autores parten de una condición necesaria para que un Estado sea desarrollista y con alta capacidad: debe incluir un sistema de reclutamiento meritocrático alejado del patronazgo.

Es decir, las instituciones deben tener un procedimiento de escalamiento y jerarquía. Por un lado, con salarios que deben ser semejantes a los salarios que perciben los funcionarios de empresas privadas. El escalonamiento también se mide por el nivel académico y la preparación. De esta manera, para medir el grado de weberianidad, los autores proponen un índice general desagregado por tres índices: mérito, salario y carrera.

La población de estudio estuvo conformada por servidores policiales en servicio activo a nivel nacional correspondiente al año 2023. El universo es de 126 participantes de los cuales: 7 son mayor, 4 capitán, 18 teniente, 2 suboficial segundo, 6 sargento primero, 23 sargento segundo, 41 cabo primero, 23 cabo segundo y 2 policía. Del cuestionario de 20 preguntas aplicadas, 10 de ellas están enfocadas al rendimiento burocrático y 10 vinculadas a la percepción individual de cada servidor respecto a la institución.

Cada una de las preguntas forman parte de un subíndice de estudio. El formulario tiene una subdivisión donde cada pregunta está encaminada a cumplir un objetivo: la primera mide la percepción del funcionario respecto al rol de la institución en el desarrollo económico del país; de las preguntas 2 a la 5 se indaga por el índice de carrera; de la 6 a la 8 se aborda el índice de salario; de la 9 a la 10 se calcula el índice de mérito y; la 11 y la 2 indaga por la identidad del servidor y su relación con la institución.

Las fórmulas originales expuestas por Rauch y Evans (1999) se presentan de la siguiente manera:

- Índice de carrera =  $[(4 - P6) / 3 + (P7 - 1) / 2 + (P8 - 1) / 3 + (P10 - 1) / 3 + (P11 - 1)] / 5$ .
- Índice salarial =  $[(P14 - 1) / 4 + (P16 - 1) / 3] / 2$
- Índice de mérito =  $[(P4 - 1) / 3 + (P5 - 1) / 3] / 2$ .

La encuesta original que propusieron Rauch y Evans (1999) contiene más 16 preguntas encaminadas al estudio netoburocrático las cuales se enfocan en el rendimiento burocrático con relación al crecimiento económico. Los índices fueron ajustados en este artículo para así, determinar el rendimiento burocrático y conocer el nivel de weberianidad de la estructura y capacidad institucional de la PNE. Para ello, los índices se modificaron de la siguiente manera:

- Índice de carrera =  $[(3 - P2) / 3 + (P3 - 1) / 3 + (P4 - 1) / 3 + (P5 - 1) / 3] / 4$
- Índice salarial =  $[(P6 - 1) / 4 + (P7 - 1) / 4 + (P8 - 1) / 3] / 3$
- Índice de mérito =  $[(P9 - 1) / 2 + (P10 - 1) / 2] / 2$

## Resultados

Con la encuesta aplicada a los servidores se logró obtener información relevante que, aplicada a la fórmula ajustada, se obtuvo lo siguiente:

**Tabla 3**  
Índices de la estructura burocrática de la PNE

Índice	Resultado (fórmula ajustada)	Límite superior (LS)	LS* cantidad de encuestas	Suma de la multiplicación
Carrera	62,92	0,83	105	357
Salario	66,03	1	126	
Merito	74,75	1	126	

Fuente: encuesta sobre weberianidad institucional de la PNE.  
Elaboración: por los autores.

Los tres índices mostraron una puntuación mediana respecto al límite superior. Por otro lado, para calcular el grado de weberianidad de la estructura institucional de la PNE se realizó un cálculo de regla de tres, de modo que, la tabla que sigue muestra el grado de weberianidad de la institución.

**Tabla 4**  
Grado de weberianidad institucional de la PNE

	Carrera	Salario	Mérito	Grado de weberianidad
Resultado (r)	62,92	66,03	74,75	5,705
(r)*10/ suma de la multiplicación	1,76	1,85	2,09	

Fuente: encuesta sobre la weberianidad institucional de la Policía Nacional del Ecuador (PNE).

Elaboración: por los autores.

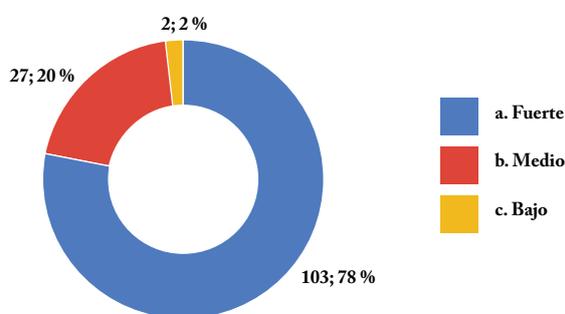
## Hallazgos

Tomando en cuenta la siguiente escala de valores: 1 y 2 es bajo; 2 al 4 es mediano; 5 y 6 es bueno pero mejorable; 7 y 8 es muy bueno y; 9 y 10 es ideal, se obtiene que el índice de weberianidad institucional de la PNE es bueno pero mejorable, con un grado de 5,7. Cada índice ha obtenido una media normal de su valor y, en su total, la PNE obtiene una calificación de buena.

Respecto a las preguntas que buscan identificar cómo los encuestados observan a la institución, se obtuvo lo siguiente. De acuerdo con la pregunta sobre, si los funcionarios se identifican con la labor de la Policía Nacional (¿en qué nivel?) el 78 % de los servidores se identifica en un nivel fuerte, el 20 % con un nivel medio y el 2 % en un nivel bajo tal como se refleja en el gráfico que sigue.

**Gráfico 2**

Nivel de identificación con la labor de la Policía Nacional



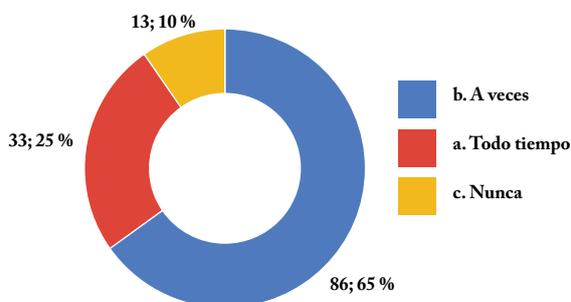
Fuente: encuesta sobre la weberianidad institucional de la PNE.

Elaboración: por los autores.

Conforme a la pregunta sobre, si los cursos de profesionalización que oferta la PNE ¿incentivan la participación de sus miembros? el 65 % de servidores indicó que los incentiva a veces, el 25 % que los incentiva todo el tiempo y el 10 % que nunca los incentiva.

**Gráfico 3**

**Participación en cursos de capacitación y profesionalización que ofrece la PNE**



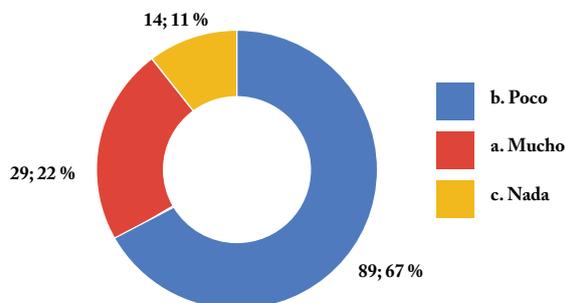
Fuente: encuesta sobre la weberianidad institucional de la PNE.

Elaboración: por los autores.

De acuerdo con la pregunta sobre, si usted tuviera una oferta laboral en el sector privado, ¿saldría de la Policía Nacional?, el 43 % de participantes indicó que no saldrían de la PNE, el 33 % que lo pensaría y el 24 % que sí saldrían de la PNE.

**Gráfico 5**

**Oportunidades de crecimiento profesional en los planes de carrera de la PNE**



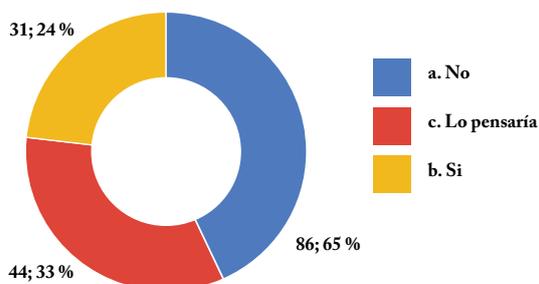
Fuente: encuesta sobre la weberianidad institucional de la PNE.

Elaboración: por los autores.

De acuerdo a la pregunta sobre los incentivos para que el personal policial permanezca laborando dentro de la institución, el 56 % contestó que son pocos los incentivos para permanecer en la institución policial, el 37 % que no hay incentivos y el 7 % que son muchos los incentivos.

**Gráfico 4**

**Posibilidad de permanencia en la PNE**



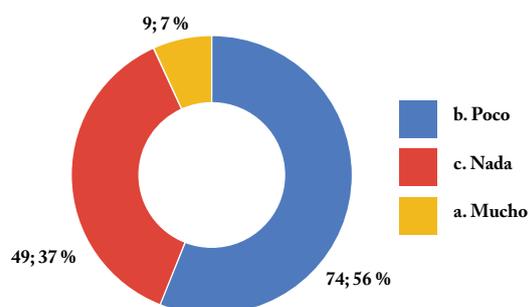
Fuente: encuesta sobre la weberianidad institucional de la PNE.

Elaboración: por los autores.

También se buscaba conocer si el plan de carrera policial le brindaba a los funcionarios oportunidades de crecimiento profesional. En esta pregunta el 67 % indicó que son pocas las oportunidades de crecimiento, el 22 % que son muchas las oportunidades y el 11 % que no hay oportunidades de crecimiento.

**Gráfico 6**

**Incentivos hacia el personal policial**

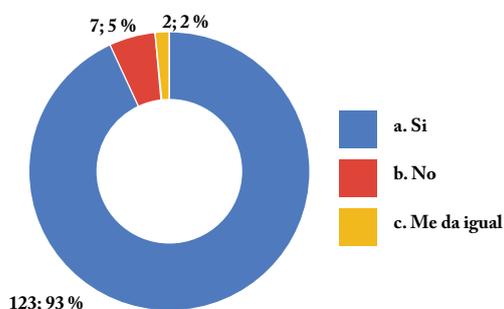


Fuente: encuesta sobre la weberianidad institucional de la PNE.

Elaboración: por los autores.

De acuerdo con la pregunta sobre si la Policía Nacional debería tener su propia ley orgánica, se evidencia que el 93 % de los participantes estaría de acuerdo con que la PNE debería tener su propia ley, mientras que, el 5 % supo manifestar lo contrario. El 2 % indicó que les da igual.

**Gráfico 7**  
Respuesta sobre ley orgánica



Fuente: encuesta sobre la weberianidad institucional de la PNE.

Elaboración: por los autores.

## Discusión

Este artículo tuvo por objetivo medir el grado de capacidad y eficiencia burocrática de la PNE conforme a los postulados teóricos de Weber. En el estudio realizado, basado en un modelo de análisis sobre la weberianidad institucional y utilizando la metodología diseñada por Rauch y Evans (1999), se buscó una aproximación a la escala de weberianidad con el fin de conocer la capacidad institucional de la PNE.

El estudio obtuvo un resultado general de 5,7 sobre 10,0. En el índice de mérito mediante una representación en porcentajes se obtuvo un 74 %, por otro lado, el índice de salario obtuvo un 66 %. Finalmente, el índice de carrera tuvo la mayor ponderación con el 78 %. Se puede afirmar, por tanto, que la PNE posee una buena estructura burocrática. Es importante que los servidores policiales de la PNE conozcan su estructura institucional ya que esto conlleva a conocer de mejor manera los puntos débiles de su institución, para reforzarlos y mejorar su capacidad institucional.

## Conclusiones

En la presente investigación se presentó un análisis de la capacidad y autonomía de la PNE mediante el uso de la herramienta de medición diseñada por Evans y Rauch basadas en los índices de carrera, salario y mérito. La PNE tiene un grado bueno pero mejorable de weberianidad institucional con 5,7 de los 10,0 puntos obtenidos. Aunque esto equivale a una buena capacidad institucional, estos resultados son aproximados ya que los datos se obtuvieron de una encuesta pequeña del universo total de servidores policiales que actualmente sobrepasan los 58 000 a nivel nacional en toda la PNE.

Uno de los factores que influye directamente en la capacidad institucional es la ausencia de una ley orgánica que se adecue a las necesidades propias de la institución. Vale señalar que, el Coescop regulan a las distintas instituciones de seguridad y defensa del Estado, de modo que, una ley orgánica para la PNE le brindaría mayor capacidad y autonomía institucional.

Otro factor a considerar es la ausencia de una personería jurídica para la PNE. Esto limita la autonomía institucional ya que la PNE trabaja con base a las delegaciones concedidas por el Ministerio del Interior. El disponer de personería jurídica influiría directamente en la mejora de las capacidades institucionales. Finalmente, se recomienda fortalecer los resultados de la presente investigación ampliando el universo de estudio sobre el cual se aplica la encuesta a fin de disponer de datos más certeros que permitan fortalecer el desempeño de la PNE.

## Bibliografía

- Asamblea Constituyente. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008. <https://n9.cl/ddge>
- \_\_\_\_\_. 1998. *Ley de Personal de la Policía Nacional*. Registro Oficial No. S-378 <https://n9.cl/lfd9yj>

- Asamblea Nacional. 2017. *Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*. Registro Oficial Suplemento 19, 21 de junio de 2017. <https://n9.cl/9hwve>
- Asamblea Nacional. 2009. *Ley de Personal de las Fuerzas Armadas*. Registro Oficial Suplemento 660, 10 de abril de 1991. <https://n9.cl/us40g>
- Dargent, Eduardo. 2012. *El estado en el Perú: Una agenda de investigación*. Perú: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Evans, Peter y Leandro Wolfson. 1996. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-562. <https://doi.org/10.2307/3467372>
- Hanashiro, Olaya. 2006. *Elementos para una reforma policial en el Ecuador*. Quito: Flacso-Ecuador.
- Mann, Michael. 2007. El poder autónomo del Estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados. *Relaciones Internacionales*, 5, 1-43. Acceso el 20 de agosto de 2023. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/4863>
- Migdal, Joel. 2011. *Estados débiles, Estados fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo y Leandro Wolfson. 1993. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33(130), 163-184. <https://doi.org/10.2307/3467251>
- Oszlak, Oscar. 2006. Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Postdata*, 11, 11-56. Acceso el 20 de agosto de 2023. <https://n9.cl/re7a3>
- Policía Nacional del Ecuador [PNE]. (s. f.). *Organigrama*. Acceso el 19 de mayo de 2023. <https://www.policia.gob.ec/organigrama/>
- \_\_\_\_\_. 2019. *La doctrina de la Policía Nacional del Ecuador*. Policía Nacional del Ecuador. Acceso el 20 de agosto de 2023. <https://n9.cl/nf64k>
- Pontón, Daniel. 2009. *Policía comunitaria y cambio institucional en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala y Flacso-Ecuador.
- Rauch, James y Peter Evans. 1999. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49-71. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00044-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00044-4)
- Skocpol, Theda. 2018. El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. *Revista Santander*, 9, 99-119. Acceso el 20 de agosto de 2023. <https://n9.cl/j0o55>
- Weber, Max. 2012. *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 2000. *¿Qué es la Burocracia?* Libros Tauro.