



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

TRÁMITES PÚBLICOS EN EL ECUADOR: REDUCCIÓN DE LA CARGA
ADMINISTRATIVA EN EL REGISTRO CIVIL

Trabajo de titulación presentado en conformidad a los requisitos establecidos
para optar por el título de Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones
Internacionales

Profesor Guía:
MA Sergio García

Autora
María Augusta Albuja Aguilar

Año
2013

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con la estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.

Sergio Ernesto García Rendón

MA

Pasaporte N°16287691

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”

María Augusta Albuja Aguilar

C.I. 172252159-6

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi familia por su apoyo incondicional durante mis años de estudio.

A mis profesores por transmitirme sus conocimientos y en especial, a mi director de tesis, Sergio García, quien ha sabido guiarme de la mejor manera para la realización del presente trabajo.

DEDICATORIA

A mi abuelo, el profesor Augusto Aguilar Bonilla, de quien he aprendido la importancia del servicio a la comunidad.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo determinar los costos de transacción presentes en la realización de trámites públicos en la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación, tomando como caso de estudio las oficinas ubicadas al norte y al sur de Quito. El estudio parte de la corriente del Neoinstitucionalismo en Ciencia Política, que presenta un marco teórico para aplicar la metodología de medición de costos monetarios y de tiempo al trámite de cedulación, que es el proceso más común en el país. Los resultados permiten obtener un diagnóstico de la situación del Registro Civil a partir de la implementación de la última política de modernización. El primer capítulo de esta investigación ofrece una cronología histórica sobre la evolución del Estado, la Administración Pública y los servicios públicos en el Ecuador, así como, del desarrollo jurídico e institucional del Registro Civil. El segundo capítulo, presenta un acercamiento a la teoría neoinstitucional en relación a costos de transacción y una conceptualización de los trámites públicos y su relación con la burocracia. En el tercer capítulo, se realiza el estudio empírico de los costos de transacción en los trámites públicos y sus causas y efectos. Se concluye con varias propuestas para disminuir la carga administrativa innecesaria y mejorar el servicio que ofrece la institución de estudio.

Descriptores

Estado, Administración Pública, Servicio público, Burocracia, Trámite público, Neoinstitucionalismo, Costos de transacción, Registro Civil, Política pública.

ABSTRACT

This study aims to determine the transaction costs related to red tape in the National Civil Registry, Identification and Documentation headquarters located at the north and south of Quito. The current study focuses on the Political Science theory, Neoinstitutionalism which provides a framework to apply the method of measuring monetary costs and time to the process for obtaining Ecuadorian's ID, which is really common for the citizens. The results allow diagnosing the current situation of the Civil Registry after the application of the latest modernization policy. The first chapter provides a historical chronology of the evolution of the state, public administration and public services in Ecuador, as well as a legal and institutional chronology of the Civil Registry. The second chapter provides an approach to neoinstitutional theory connected to transaction costs and a conceptualization of red tape related to bureaucracy. The third chapter corresponds to the empirical study which relates transaction costs to red tape and determines causes and effects. The study concludes with several solutions to reduce the unnecessary administrative burdens and improve public service in this institution.

Key terms

State, Public Administration, Public service, Bureaucracy, Red tape, Neoinstitutionalism, Transaction Costs, Civil Registry, Public Policy.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I.....	5
ANTECEDENTES.....	5
1.1. Evolución del Estado y la Administración Pública en el Ecuador	5
1.1.1 Conceptualización y Alcances de los Servicios Públicos	9
1.1.1.1 El Papel de la Burocracia	13
1.1.2 Antecedentes (DE LA COLONIA AL SIGLO XX)	15
1.1.2.1 Los Procesos de Modernización del Estado en el Siglo XXI	21
1.2 El Registro Civil del Ecuador	24
1.2.1 Cronología Jurídico-Institucional y Administrativa del Registro Civil	24
1.2.1.1 Las Políticas Públicas de Modernización del Registro Civil	26
1.2.1.2 Normativa Actual del Registro Civil.....	30
1.2.1.3 Los Trámites en el Registro Civil.....	34
CAPÍTULO II	36
LOS TRÁMITES PÚBLICOS.....	36
2.1 El Neoinstitucionalismo en Ciencia Política	36
2.1.1 Definición y Tipos de Costos de Transacción.....	40
2.2 Los Trámites Públicos	44
2.2.1 Origen, Concepto y Clasificación	44
2.2.1.1 La Burocracia y los Trámites Públicos.....	48
2.3 Estudios de Caso Sobre Trámites y Costos de Transacción..	56
2.3.1 Estudios de Diagnóstico del Registro Civil	61
CAPÍTULO III	66

3.COSTOS DE TRANSACCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL...	66
3.1 Metodología.....	66
3.2 Muestra y Datos.....	68
3.2.1 Observación de Campo	69
3.2.2 Encuesta	73
3.3 Medición y Resultados	75
CAPÍTULO IV.....	94
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	94
4.1 Conclusiones.....	94
4.2 Propuesta.....	106
4.2.1 Recomendaciones a las Instituciones Públicas Ecuatorianas.....	106
4.2.2 Recomendaciones para el Registro Civil	107
4.2.2.1 Propuesta Elaborada a Partir del Estudio en Quito	111
REFERENCIAS	118
ANEXOS	124

INTRODUCCIÓN

Un trámite público es un proceso oficial que permite a los ciudadanos acceder a un servicio provisto por el Estado como administrador público. Los servicios públicos se prestan por medio del aparato burocrático o el conjunto de instituciones públicas y el cuerpo permanente de funcionarios que maneja los asuntos públicos cotidianos. Sin embargo, estos procedimientos más que desde su concepción original, son generalmente percibidos de forma negativa por parte de la sociedad. Lo que sucede debido a que los trámites suelen acarrear altos costos monetarios y de tiempo para los ciudadanos que cotidianamente se ven sujetos a realizarlos con el objetivo de: identificarse, declarar y cancelar sus impuestos, registrar sus bienes y contratos, entre otras diligencias para mantenerse apegados a la ley que rige las relaciones sociales en nuestro país.

Las políticas públicas de modernización aplicadas en el Ecuador desde finales del siglo XX han corregido en gran medida las dificultades institucionales, logrando disminuir relativamente los costos de transacción que deben asumir cotidianamente los ciudadanos al realizar trámites públicos, así como la carga administrativa. No obstante, es preciso reducir aún más esta carga a través de la anulación de los costos innecesarios que generalmente debe asumir el ciudadano. Lo dicho, con el fin de maximizar los servicios ofertados por el Estado a través de sus instituciones. Por esta razón, el presente estudio se pregunta: ¿qué costos de transacción se encuentran presentes en los trámites que se realizan en el Registro Civil? y ¿de qué forma se puede reducir estos costos con el objetivo de disminuir la carga administrativa y mejorar el servicio que presta la institución al público?

En consecuencia, este trabajo presenta el objetivo general de estudiar el impacto de los costos de transacción encontrados en los trámites ciudadanos que se realizan para acceder a los servicios públicos, tomando el caso puntual del Registro Civil de Quito y los objetivos específicos de: diagnosticar los resultados y avances de la política pública actual de modernización de dicha

institución pública y posteriormente, proponer una solución viable para reducir la carga administrativa del Registro Civil que parta de una paulatina eliminación de los costos de transacción encontrados.

Este interés por la determinación de los costos de transacción con el fin de mejorar el desempeño institucional surge de la corriente del Neoinstitucionalismo en Ciencia Política con autores como March y Olsen y Guy Peters. Dentro de la misma, existen estudios que aplican el análisis de costos de transacción a servicios públicos como educación y salud, mas no al caso específico de los trámites que se deben llevar a cabo para acceder a los mismos. En este sentido, el presente estudio analiza los costos de transacción relacionados con los trámites públicos, con el fin de medir su impacto y afectación al usuario.

Ante la imposibilidad de estudiar todo el aparato estatal ecuatoriano, se ha seleccionado una institución de uso cotidiano y generalizado, donde forzosamente acuden por lo menos una vez en su vida todos los ciudadanos ecuatorianos o extranjeros inmigrantes, como es la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación. El estudio se enfoca específicamente al trámite de cedulación, que es el más común entre los ecuatorianos y un requisito fundamental para realizar otros trámites en el país, y se ha tomado como campo de análisis las oficinas del Registro Civil que se ubican al norte y sur de Quito.

De esta manera, es posible diagnosticar la situación de los costos de transacción en la institución a partir de la implementación de la última política pública de modernización, que nació por medio de la resolución no. DGRCIC-2009-0066, del 30 de octubre de 2009 (publicada en el portal de compras públicas el 12 de noviembre de 2009).

Finalmente, se propone una solución alternativa viable para disminuir los costos de transacción innecesarios, así como sus causas y efectos en esta institución, la cual podría servir de modelo para la aplicación en otras entidades donde se realizan trámites (Registro de la propiedad, SRI, IESS, Agencia

Nacional de Tránsito, IEPI, entre otras) y que pretenden reducir su carga administrativa.

En este contexto, en marzo de 2007, el Consejo Europeo marcó para el 2012 el objetivo de reducir un 25% de la carga administrativa impuesta por la normativa de la Unión Europea. Con estos objetivos, surgió el premio a la mejor idea para reducir el papeleo, el cual recompensa propuestas innovadoras para evitar la burocracia innecesaria. “Con la simplificación de los trámites, las empresas podrán centrarse en sus actividades básicas y destinar más recursos a la investigación, la innovación y el crecimiento”, frase que hace referencia a las empresas públicas (Comisión Europea, 2007, Premio a la mejor idea para reducir el papeleo).

Lo dicho resalta la importancia del tema, ya que incluso en países desarrollados existe una gran necesidad de reducir los costos que implican los trámites en pro de mejorar el desenvolvimiento de las entidades públicas. Es por lo tanto necesario tomar este ejemplo y realizar una investigación profunda, con el fin de encontrar una solución a dicha problemática, lo cual beneficiaría a todos los ecuatorianos, quienes están obligados a realizar trámites en instituciones públicas de forma cotidiana.

El presente trabajo es además importante, puesto que en la literatura existen pocos estudios que relacionan la medición de costos de transacción con los servicios públicos, y no se ha encontrado hasta ahora ningún otro que aplique la determinación de estos costos a los trámites ciudadanos. Por lo tanto, metodológicamente el análisis que aquí se presenta constituye un aporte en lo que respecta a la investigación y el desarrollo dentro del campo de la administración pública.

Con los fines antedichos, el primer capítulo del trabajo expone una breve reseña histórica de la evolución del Estado y la administración pública en el Ecuador, así como una conceptualización de los servicios públicos. Se presenta, además, una cronología del desarrollo del Registro Civil en el país. El segundo capítulo analiza la teoría relacionada con costos de transacción que

parte de la corriente neoinstitucional. Adicionalmente, se realiza una revisión de la literatura sobre trámites y los estudios empíricos existentes que relacionan costos de transacción con casos de administración pública. En el tercer capítulo, se presenta el estudio mencionado que incluye: una entrevista a una antigua funcionaria directiva del Registro Civil, además de encuestas y observaciones de campo realizadas en dos jefaturas ubicadas en Quito (norte y sur respectivamente), así como los resultados del mismo.

Finalmente, se exponen las conclusiones del estudio que muestran la cantidad de tiempo y dinero que invierten los ciudadanos en el trámite de cedula, notando que los casos en los que se detectan errores en los datos personales o en que el ciudadano requiere de otros documentos para acceder a su cédula de identidad, son los que más costos presentan. De esta manera, se extraen las causas y efectos relacionados con dichos costos de transacción y se realiza una propuesta con el fin de mejorar el servicio en las instituciones públicas del Ecuador en general y principalmente, reducir la carga administrativa en el Registro Civil.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES

1.1. Evolución del Estado y la Administración Pública en el Ecuador

Antes de ofrecer una oportuna evolución cronológica del Estado y del desarrollo de la Administración Pública en el Ecuador, es de vital importancia hacer referencia a los orígenes y la evolución teórica del Estado en general, así como de la gestión que es inherente a él.

Durante los siglos XVI y XVII, la mayoría de escritos políticos llevaban la palabra República, debido a los orígenes griegos y romanos: *polis* y *res pública*, respectivamente, para denominar a lo que en ese tiempo constituía algo similar a lo que hoy se conoce como Estado. Apenas nos remontamos a la Florencia renacentista, durante el gobierno de Lorenzo de Medici para encontrar los primeros enunciados del término. En este contexto un ex secretario del Consejo de los Diez¹ citó la palabra *stato*: Niccoló Machiavelli, en su obra “El príncipe” (1979, p.149).

“Tal palabra tiene la raíz “st”, común al verbo griego “bistemi” con su derivado latino “istere” y al griego “sto” con su derivado latino “stare”, que se encuentra en numerosos derivados latinos que refieren a frenar una situación, a pararla, a aquietarla. Así, la encontramos en nuestra lengua en voces tales como estatua, estación, institución, y otras con las que se busca reflejar un escenario de detenimiento y quietud” (Arlotti, 2007, p.217).

En Francia, Jean Bodin es también uno de los primeros teóricos políticos en utilizar la palabra Estado en el Estado de la República. Y en España, Cerdán de la Tallada, se refiere a la palabra Estado como algo firme, estable y que permanece. Para Arlotti, el Estado es “una construcción unitaria, suprema y permanente de la existencia política de un pueblo” (2007, p.217).

¹ El Consejo de los Diez, fue uno de los principales órganos de gobierno de la República de Venecia de 1310 a 1797. Se encargaba principalmente de mantener la seguridad de la República y la preservación del gobierno, eliminando a opositores políticos.

El Estado-Nación surge después de la Guerra de los Treinta Años con la firma de la Paz de Westfalia, sin embargo el Estado en su forma más moderna parte de la Revolución Francesa con pensadores como Rousseau y Montesquieu y con ello, los principales elementos que lo conforman.

En primer lugar, debido a la transformación del sistema feudal en reinos, se constituyen territorios fijos con fronteras. El territorio es el primer elemento de un Estado. Dentro de estos territorios se articula la población que constituye el segundo elemento de un Estado moderno. De la misma manera, la monarquía empieza a retirar el uso de la fuerza a los señores feudales (Tilly, 1985, pp.173-174). Y así es como el Estado va adquiriendo el monopolio legítimo de la violencia física, como manifiesta el sociólogo alemán Max Weber (s.f., p.2). Este es el último elemento de un Estado: el ejercicio de la soberanía en lo que conforma su territorio y sobre la población que en él habita. Como manifiesta Bodino, en palabras de Marquet, la soberanía es un poder absoluto y perpetuo (1975, p.17).

Este poder va acompañado de un aparato administrativo que se encarga de ejecutar lo que el poder dicta. Es decir, el hombre político deja de ser un sabio y se convierte en técnico, en un experto en accionar los asuntos del gobierno. De la misma manera, se van constituyendo capitales políticas y administrativas alrededor de los reinos. Según Arlotti, el arzobispo Giovanni della Casa se refiere a la idea de la razón de Estado a la que Giovanni Botero define como “el conocimiento de los medios adecuados para fundar, mantener y aumentar un Estado” (2007, p.222). Como se puede observar, ya se empieza a otorgar al Estado un papel de administrador público, que persigue un objetivo común para la sociedad.

Existen varias teorías en cuanto a la conformación del Estado. Las principales engloban la evolución de un Estado de naturaleza a uno de derecho. Hobbes define al Estado de naturaleza como aquel en el que los seres humanos viven sin autoridad soberana es decir, un estado bélico y de competencia permanente debido al egoísmo y la escasez de recursos. Para su

supervivencia, el hombre utiliza la razón y se convierte en un hombre social, dándose una transición hacia las actuaciones colectivas, es decir, de un Estado de naturaleza se pasa a uno civilizado o de cultura. De esta manera, se construye el *Leviatán* como lo denomina Hobbes al poner al Estado al nivel de un dios terrenal cuya autoridad no debe ser desafiada, sino ejercida por una soberanía absoluta (s.f.).

Otras teorías, menos realistas, son las de Locke, Kant y Rousseau. Para estos autores, el Estado de naturaleza carece de organización y de seguridad jurídica, sin embargo, su visión de la naturaleza humana no es negativa, sino que hacen énfasis en la bondad, voluntad, conservación y racionalidad del ser humano. El Estado surge como un contrato entre los miembros de la sociedad por medio del cual ceden parte de su libertad (que está presente en el estado de naturaleza según Rousseau) a cambio de recibir derechos (1779, pp.13-16). Es decir, el Estado nace como un ente para garantizar el respeto de los derechos ciudadanos, ya que la soberanía reside en la asociación de los mismos. Se trata de un Estado liberal y no autoritario, a diferencia del Estado hobbesiano o *leviatán*.

Por último, Montesquieu comparte la idea de que el Estado tiene como fin principal la protección de los derechos de los miembros de la sociedad. Este autor divide el poder del Estado en Función Ejecutiva, Legislativa y Judicial (2005). En el caso ecuatoriano, según la última Constitución, el país cuenta con un Estado de Derechos y sus funciones son, además de las tres recurrentes, las de Participación Ciudadana y Control Social, y Función Electoral (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Para concluir, se otorga la definición que se considera la más acertada y que será empleada en este estudio. El Estado es una corporación ordenada jurídicamente, tomada por un pueblo, dotada de poder de mando, organizada y asentada en un territorio. El Estado ejerce a través de la administración pública, su dirección administrativa y dominio político sobre la sociedad (Jellinek, 2000).

Para poder entender el rol del Estado como administrador, es necesario otorgar una definición oportuna del concepto de administración pública y hacer referencia a los alcances de la misma. Etimológicamente, la palabra administración se deriva de la voz latina *administratio* que está compuesta por ad: *a* y *ministrare*, que significa: servir o cuidar y que era empleada en la Antigua Roma para denotar el acto de prestar un servicio. El sustantivo *minister* significa: el que sirve o ayuda. Este término se usaba corrientemente en Roma como lo evidencia la existencia de un funcionario romano, Sexto Julio Frontino, encargado de los servicios de agua potable. Él mismo escribió en el año 70 d.C. que era el encargado de la administración de los acueductos. El vocablo público, por su parte, tiene su raíz griega en *pul* que significa multiplicidad, amplitud y se deriva del latín *populus* que significa pueblo. Este sustantivo, se adjetivó en *publicus* de donde se origina la palabra público, con una connotación de lo colectivo y comunitario (Guerrero, 2000, pp.2-3).

Por siglos, esta disciplina estuvo confundida con otras áreas (finanzas, justicia, economía), hasta que en el siglo XVIII, en Alemania, surgió una corriente dentro del Mercantilismo, conocida como Cameralismo, que se expandió por Europa e incitó a la conceptualización de la administración a través de la policía; lo que llevó a la construcción del concepto administración pública (Guerrero, 2000, p.2).

Es así que la administración pública pasó a considerarse una rama de la Ciencia Política, cuyo objeto de estudio son las relaciones de poder. La administración pública es, entonces, la disciplina encargada del ejercicio del poder político a través de la ejecución o puesta en práctica de la dominación, dirección, coordinación y organización con el fin de procurar el bienestar general de la sociedad y del ejercicio administrativo mediante el desarrollo de procesos administrativos, la definición de estructuras gubernamentales, la administración de los recursos y la toma de decisiones técnicas (Gonzales, 2005, pp.171-172).

En consecuencia, el fin de la administración pública es la satisfacción de las necesidades sociales y protección de los individuos que conforman una sociedad. Su objeto de estudio hace referencia a la actividad diaria gubernamental, a las acciones de las instituciones públicas, a la organización de la sociedad y a la atención de las necesidades sociales mediante los servicios públicos, la seguridad y la protección a la ciudadanía (Gonzales, 2005, p.166). A éste último aspecto se hace referencia a continuación.

1.1.1 Conceptualización y Alcances de los Servicios Públicos

Borja define los servicios públicos como: “las prestaciones de la administración central o descentralizada del Estado para satisfacer las necesidades fundamentales de la población en forma continuada, uniforme e igualitaria” (Borja, 1997, p.124).

El fin de un servicio público es la satisfacción concreta de las necesidades sociales en un determinado ámbito, a través de las instituciones públicas estatales o seccionales, a cambio de las cuales el usuario debe realizar un pago denominado tasa. La tasa es la contraprestación por un servicio público (Borja, 1997, p. 124). En pocas palabras, un servicio público se refiere a la prestación esencial que cubre necesidades públicas o de interés comunitario proporcionada o fiscalizada por el Estado. Es decir, la figura del servicio público se encuentra íntimamente ligada a la razón del ser del Estado: la búsqueda del bien común (Dromi, 2009, p.822).

En el contexto liberal de principios del siglo XIX no era común hablar de un servicio público asumido por el Estado, ya que normalmente se dejaba en manos privadas la atención de ciertas necesidades sociales. Sin embargo, debido a las transformaciones sociales y económicas generadas a partir de la Revolución Juliana (1929), el Estado pasó no solo a reglamentar los servicios públicos, sino también a asumir su gestión y ejecución (Dromi, 2009, pp.824-825).

En dicho contexto, las instituciones públicas nacen según van apareciendo nuevas necesidades sociales. La corriente de los servicios públicos descentralizados de Francia (en ese mismo siglo) adoptó la figura de la institución pública que atiende servicios específicos. Respecto a ello, Vedel hace referencia a "...un servicio público erigido en persona pública o incluso, al contrario, una persona pública especialmente constituida para la gestión de un servicio público" (1992, p.602).

Un servicio público engloba la prestación técnica para la satisfacción de una necesidad pública o comunitaria, a cargo de una institución pública o de una privada a través de la concesión, licencia, permiso, autorización o habilitación, pero siempre reguladas por la autoridad estatal. Puede tratarse tanto de la provisión de bienes como son: agua, luz, teléfono y gas, como de la prestación de servicios, tales como: educación, salud, transporte, seguridad, entre otros (Dromi, 2009, pp.822, 825).

Existen varios tipos de servicios públicos:

- 1) Servicios públicos con o sin competencias administrativas especiales.
- 2) Servicios públicos de gestión pública y de gestión privada, según el sujeto titular de la prestación.
- 3) Servicios *uti universo* y *utisinguli*, según tengan como destinatarios al total de la comunidad o una parte de ella.
- 4) Servicios obligatorios o facultativos.
- 5) Servicios propiamente administrativos o de otras áreas: comerciales, industriales o sociales.
- 6) Servicios formales o virtuales.
- 7) Servicios públicos propios o impropios según los preste el Estado o un sujeto privado por prestación, autorización o habilitación estatal (Dromi, 2009, p.826).

Los principios jurídicos que regulan los servicios públicos ofrecidos por las instituciones públicas son: accesibilidad de la población a los servicios, educación para el consumo; es decir, explicar los derechos que como usuarios

de un servicio tienen los ciudadanos, los procedimientos para acceder a ellos, etcétera; libre competencia siempre y cuando no exista un monopolio natural del servicio; proporcionalidad entre la prestación del servicio y la tasa que paga el usuario por el mismo; vigencia técnica, o sea, mantener a los servicios públicos lo suficientemente actualizados (tecnológicamente y logísticamente) para que resulten eficaces; y regulación, fiscalización y protección por parte del Estado (Dromi, 2009, pp.831-833).

Entre las características de estos servicios se encuentran: continuidad, que se refiere a que un servicio debe ofrecerse de manera permanente, como por ejemplo, el agua potable o la luz eléctrica que no pueden interrumpirse. Regularidad, lo que se denota que los servicios deben prestarse apegados a las normas y reglamentaciones vigentes. Por su parte, la uniformidad hace referencia a que los servicios públicos deben prestarse en igualdad de condiciones, es decir, sin discriminar ni dar privilegios a unos u otros usuarios. Así llegamos a la generalidad, es decir, que un servicio público puede ser exigido y usado por toda la población; lo último dentro del marco de obligatoriedad que tiene el Estado de ofrecer uno u otro servicio. En cuanto a calidad y eficiencia, la primera se refiere a la excelencia y la segunda, al manejo correcto de los recursos al ofrecer un servicio. Finalmente, se tiene a la subsidiariedad que implica que si la necesidad no es satisfecha, el Estado debe intervenir con recursos para que esta sea completada (Dromi, 2009, pp.833-837).

En el marco de la Constitución ecuatoriana, a respecto de “la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos” se establece en el artículo 85:

- “1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o

prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.

3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos” (2008, p.55).

Como se explicó, el Estado puede prestar un servicio público a través de los órganos de la administración central o de entidades descentralizadas, autónomas o empresas públicas; o, crear un servicio por medio de la estatización. El particular que utiliza un servicio público es denominado usuario o cliente, el cual posee un derecho subjetivo a usar el servicio dentro de los límites de la ley, lo que se relaciona íntimamente con la obligación del Estado a tutelar el interés colectivo a través del ejercicio de la administración pública (Dromi, 2009, pp. 848-849).

El usuario ostenta los siguientes derechos: al uso del servicio; a la reparación en caso de: interrupción o falta del servicio, daño físico causado o por errores de facturación; a la información; a la participación en audiencias públicas; a exigir cortesía, diligencia y corrección en el trato; a participar y ser representado por asociaciones de usuarios y finalmente, al carácter personal de las deudas asumidas por la prestación del servicio (Dromi, 2009, pp.849-854).

Los trámites públicos son aquellos procesos que permiten al usuario acceder a los servicios que provee el Estado, por ejemplo, para recibir el servicio telefónico, es necesario presentar la copia de la cédula de identidad y la carta de pago del predio urbano o del agua potable del lugar donde se instalará la línea en la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT), y una vez que esta se instala, se debe pagar lo que consta en la planilla de luz mensualmente. Ese es el trámite para acceder a este servicio público. Lo mismo sucede con otros servicios que ofrecen las demás instituciones públicas,

razón por la cual se puede afirmar que los trámites se desprenden de los servicios que ofrece el Estado para asegurar el bienestar de la población.

En cuanto al Registro Civil, institución que abordaremos en párrafos siguientes, se tiene que uno de los servicios más cotidianos que ofrece es la identificación a través de la cédula y para obtenerla, el ciudadano debe financiar una tasa, entregar la cédula anterior y otros documentos como partidas de nacimiento y matrimonio, revisar que los datos personales se encuentren correctos o actualizarlos y acceder a que le tomen una foto. Este es un trámite que permite obtener el principal documento de identificación de un ecuatoriano. En el capítulo siguiente, se analiza el concepto de trámite público de manera más detallada. Sin embargo, primero se analiza el aparato institucional encargado de prestar estos servicios.

1.1.1.1 El Papel de la Burocracia

La palabra burocracia se desprende del término latino *burrus*, usado para indicar un color oscuro que dio origen a la palabra francesa *bure*, utilizada para designar un tipo de tela que cubría antiguamente las mesas de oficinas de cierta categoría, especialmente públicas. De ahí se deriva el término francés *bureau*, primero para designar los escritorios cubiertos con dicha tela y posteriormente para designar a toda la oficina. A un ministro del gobierno francés del siglo XVIII se le atribuye la acuñación de la designación *bureaucratie* para referir a la totalidad de las oficinas públicas. Etimológicamente, la palabra burocracia se compone por dos raíces: *bureau* y *cratos* que significa poder. En consecuencia, la burocracia supone el ejercicio del poder a través de las oficinas o instituciones públicas (Vélez, 2007, p.85).

Sin embargo, el término ha adquirido connotaciones negativas que son impropias, por lo que cotidianamente esta palabra suele ser utilizada de manera negativa. Por tal razón, a continuación se analiza el verdadero alcance del término burocracia.

El aparato estatal se encuentra integrado por entidades conocidas como instituciones públicas y dentro de esta disposición destaca la participación de un cuerpo de funcionarios encargados de la dirección cotidiana de los asuntos públicos o de la administración pública. A este cuerpo permanente se lo denomina burocracia (Sánchez, 2001, p.185).

Max Weber establece tres tipos de autoridad: tradicional, determinada por el tiempo y la posición de quien la ejerce; carismática, basada en las características personales del mandatario y, legítima, que parte de un conjunto de normas aceptadas por los miembros de la sociedad. Según Weber, la burocracia, ostenta el último tipo de autoridad. Por tanto, esta no debería adquirir la connotación negativa que normalmente tiene, ya que esta debe ser una organización eficiente por antonomasia y la encargada de atender las necesidades sociales de manera racional. La organización burocrática, por lo tanto, conlleva dos características básicas: eficiencia y racionalidad. De la misma manera, esta está diseñada científicamente para funcionar con exactitud y lograr los fines para los que fue establecida (s.f., pp.1-38).

Weber hace referencia a la clase dominante del Estado o clase de poder y la divide en: alta burocracia; es decir, los cargos de elección popular, el gabinete de ministros y demás altos cargos del Estado. Mientras que la baja burocracia se refiere a las bases adheridas al aparato estatal a través de la vía laboral (s.f., pp.1-38).

En este contexto, se habla de las organizaciones estatales clasificadas en dos categorías. En unas, el cuadro administrativo posee los medios o recursos para gestionar, en otras, este cuadro está separado de los medios administrativos. En el Estado moderno se realiza la separación entre el cuadro administrativo y los medios materiales, y el Estado se transforma en una especie de empresa (Weber, s.f., pp.1-38).

Esta transformación política del Estado determinó la división de los funcionarios públicos en: funcionarios profesionales y políticos. El primer grupo hace referencia a la burocracia (Weber, s.f., pp.1-38). Es decir, son funcionarios

técnicos y especializados que conforman el aparato estatal y cuyo trabajo se caracteriza por la estandarización de los procesos en rutinas para lograr el objetivo de cada institución que parte del fin general de proveer un servicio a la población.

Según lo describe Petrella, para Weber la burocracia debe caracterizarse por: una división del trabajo oportuna por lo que la selección de personal debe responder a su especialización en una u otra área; por una definición de la ordenación jerárquica dentro de una institución; el establecimiento de reglamentaciones y procedimientos adecuados, y por la impersonalidad en las relaciones laborales; es decir, que una función no dependa de una persona, sino que independientemente de quien la ejerza se dé el resultado esperado (2007, El modelo teórico básico que sustenta el enfoque burocrático).

La burocracia viene a ser el motor de un Estado y por lo tanto, debe conformar instituciones eficientes y eficaces que atiendan de manera acertada los servicios públicos que ofrece un país a sus ciudadanos y en consecuencia, los procesos y trámites para acceder a los mismos.

En conclusión, la burocracia puede hacer referencia tanto al cuerpo permanente de funcionarios encargados de la dirección cotidiana de los asuntos públicos, así como también al aparato estatal que engloba las instituciones públicas en general. Por lo tanto, las referencias que realicemos a ese término estarán enmarcadas dentro del concepto original. A continuación, se presenta una cronología histórica del desarrollo del Estado ecuatoriano en cuanto a su rol como administrador público y específicamente como proveedor de servicios.

1.1.2 Antecedentes (DE LA COLONIA AL SIGLO XX)

Con la conceptualización otorgada, es ahora oportuno hacer una referencia a la evolución histórica de la administración pública en el Ecuador, empezando por el siglo XV.

A partir de la conquista de América Latina en 1492, debido a las necesidades administrativas que acarrea la organización de los territorios conquistados y de la nueva estructura social que se iba instaurando, se empezó a formar un primer concepto relativo a las instituciones llamadas a atender servicios públicos (Rodríguez, 1987, p.23). Estas instituciones, a pesar de no tener la connotación actual propiamente dicha, ya representaban un sistema de seguimiento de las necesidades ciudadanas dentro de la administración pública de los territorios conquistados.

En este contexto, la presencia de España en la región, llevó a que los primeros cargos de dirección, en primer lugar, el Consejo de Indias (encargado de los temas sociopolíticos) y la Casa de Contratación (encargada de los asuntos económicos y financieros) y luego, los cargos en los Virreinos y otras entidades como las Real Audiencias, fueran ocupados por españoles o criollos de la nobleza, debido al sistema social vertical tan pronunciado en la época (Pérez, s.f., p.5). Resulta evidente que en aquel entonces, las clases bajas de la pirámide social conformadas por los colonizados no podían ejercer ese tipo de actividades administrativas y por tanto, tales cargos representaban una ostentación de poder.

Sin embargo, mientras se ampliaba la burocracia en los dominios españoles, estos cargos iban siendo ocupados por funcionarios que ascendían en la carrera administrativa, lo que generó un acceso a cargos públicos por parte de miembros de la burguesía local, que a medida que acrecentaban su poder económico, deseaban tener mayor incidencia en la administración pública como un símbolo de ascenso en la escala social (Pérez, s.f., p.5). Esta situación llevó a una generalización de los servicios públicos. Es decir, paulatinamente se extendió el acceso de toda la población a variados servicios como un quehacer cotidiano público y dejó de ser percibido como un aspecto que pertenecía tan solo a las clases altas.

Retornando a la cronología que se estaba presentando, se tiene que en el caso específico del Ecuador, la figura de los establecimientos públicos tan solo hacía

referencia a los hospicios, hospitales y otros servicios de asistencia social. Esto sucedía debido a la influencia jurídica del Código Civil de Andrés Bello, que contemplaba los: “Establecimientos públicos costeados por el Estado”. Sin embargo, desde fines del siglo XIX, la corriente de los servicios públicos descentralizados de Francia adoptó la figura de la institución pública que atendía servicios específicos y este concepto fue implementado en el Ecuador a partir de la Revolución Liberal (Pérez, s.f., p.15).

A inicios del siglo XIX, el Ejecutivo ya contaba con cinco ministerios: Interior, Relaciones Exteriores, Guerra y Marina, Hacienda y Fomento. De la misma manera, durante este período, se incorporó el Ministerio de Fomento e Instrucción Pública. A través de la laicización del Estado y de la educación, se crearon adicionalmente, varias instituciones públicas subordinadas a estos ministerios, tales como: los departamentos de Estadística y de Registro Civil en el gobierno de Leónidas Plaza (en base a la ley para el Registro de matrimonios, inscripciones y defunciones propuesta por el General Eloy Alfaro en 1900), lo que acrecentó la burocracia del país y la necesidad de la existencia de un desarrollo técnico para temas específicos (Barreiros, 2007, pp.285-286).

Este crecimiento y cambio en los servicios públicos fue considerado como parte elemental de un primer proyecto de modernización del Estado, mismo que significó una nueva dispersión de los órganos administrativos y de recolección tributaria debido a la descentralización del Poder Ejecutivo (Registro Civil, 2010, p.5).

En los años que continuaron a 1929 y en el contexto de la Revolución Juliana, el Estado asumió el control de áreas que anteriormente se encontraban fuera de la administración pública tales como: la seguridad social, emisión de la moneda, control de bancos privados, el fomento turístico, entre otros. De igual manera, debido a los fines de la Revolución en cuanto a la integración de las minorías existentes en el país, el primer mandatario de la época, Isidro Ayora, creó el Ministerio de Previsión Social a través del cual se establecieron las

directrices de lo que más tarde se conocería como el Código de Trabajo del Ecuador (Barreiros, 2007, p.289).

Estas nuevas disposiciones crearon la necesidad de establecer una institucionalización más ordenada, técnica y específica, con servidores públicos especializados, lo que contribuiría a mejorar la administración pública del país. En consecuencia, los principales servicios públicos se establecieron como entes sujetos a un ministerio determinado (Pérez, s.f., p.15).

De ahí en adelante, proliferó la creación de instituciones públicas en el Ecuador para atender distintos servicios que se iban volviendo necesarios con la evolución de la sociedad y además, con el objetivo de atender nuevos requerimientos administrativos en cuanto a la organización del Estado, como por ejemplo, una recolección tributaria más eficaz (Barreiros, 2007, pp. 290-292).

Así, con la Constitución de 1945, la Secretaría de la Presidencia pasó a denominarse Secretaría General de la Administración Pública y como parte de las garantías concedidas por parte del Estado, se encontró: “la admisión a las funciones y empleos públicos según el mérito y la capacidad” y la implementación de la “carrera administrativa” (Barreiros, 2007, p.292).

En 1952 se promulgó la Ley de Carrera Administrativa, pero en poco tiempo fue derogada por conveniencias políticas producidas por la inestabilidad de mandatos durante el velasquismo². Cuatro años más tarde, se expidió la segunda ley de este tipo, la cual a diferencia de la anterior, involucraba a miembros de la milicia en asuntos civiles, lo que denotaba aquiescencia de una visión de las Fuerzas Armadas como una institución burocrática que formaba parte del servicio público técnico. Durante esa década y al tratarse de una época de auge del intervencionismo estatal en la vida política, económica y

² Se denomina velasquismo al período de historia nacional en la que gobernó por cinco ocasiones José María Velasco Ibarra, a partir de 1934 hasta inicios de los setenta, pudiendo solamente concluir uno de los períodos de gobierno. El velasquismo se caracterizó por un gobierno populista e inestable.

social del país, aumentó el número de empresas públicas (Barreiros, 2007, p. 293).

A principios de los años sesenta, tras el golpe militar a Carlos Julio Arosemena Monroy, la Junta Castrense que asumió el poder, consideró necesario separar en dos a la antigua Secretaría General de la Administración Pública, creándose así la Secretaría de la Administración General del Gobierno y la Secretaría Técnica de la Administración (con tres divisiones principales: presupuesto, personal y organización). Esta última fue la encargada de implementar un Programa de Reforma Administrativa (establecido en el Plan Decenal Ecuatoriano de Desarrollo Económico y Social) para dotar al Estado de una mejor disposición y manejo de los recursos públicos, debido al desorden ocasionado por la proliferación de instituciones públicas en años previos (Rodríguez, 1987, pp.28-29).

Rodríguez define a la reforma administrativa como:

“Un conjunto de decisiones y acciones programadas que se orientan a transformar el funcionamiento de la Administración Pública mediante el mejor uso de los recursos administrativos, de tal modo que su capacidad responda al volumen de exigencias que sobre ella pesa en términos de funciones, atribuciones y responsabilidades” (1987,p.28).

Se deduce que a partir de esta época, el nivel de exigencias ciudadanas, así como el tamaño de la burocracia ha aumentado, y por ello, empiezan a notarse los primeros indicios de la carga administrativa la cual se busca reducir. Por ejemplo, en el capítulo cuarto del tomo I de dicho Plan de Desarrollo, se hacía referencia a los principales problemas detectados en el seno de la administración pública y se propusieron varias alternativas de solución globales. Entre ellas, se recomendó a los Ministerios y otras instituciones públicas importantes, la creación de unidades de programación técnica y administrativa (Rodríguez, 1987, pp.28-29).

Se tiene que a partir de este análisis de las deficiencias del sector público en cuanto a su gestión, surgió la Ley de Régimen Municipal y se introdujeron nuevas técnicas para la selección y clasificación por cargo a los servidores públicos, el mecanismo de designar presupuestos por programa de gobierno y demás estrategias para el análisis y simplificación de trámites y procedimientos públicos (Rodríguez, 1987, p.29).

En 1963, la Junta promulgó la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y en 1965, creó el Primer Manual de Gobierno de la historia ecuatoriana. En este año, se llegó a tener nueve ministerios y alrededor de 110 instituciones públicas adscritas a ellos o autónomas (Barreiros, 2007, p.294). Situación que muestra la mayor participación estatal para atender las necesidades ciudadanas.

En 1974, se creó el Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo que implementó varias mejoras en cuanto a logística, recursos, presupuesto y capacitación de los funcionarios públicos en las distintas entidades estatales (Rodríguez, 1987, p.32).

Como resalta Rodríguez, el desarrollo administrativo empezó a ser considerado como un proceso que requería de la continua investigación, reforma y modernización (1987, p.31). La investigación implicaba el análisis de las deficiencias sistémicas y la reforma y modernización, permitían la corrección de los errores pasados, así como la innovación del aparato estatal y de los servicios que proporcionaba.

Al final del siglo XX, en 1993 se promulgó la Ley de Modernización del Estado reformada en el año 2000, bajo la cual se creó el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM). Como expone Zambrano, la ley establecía que “el CONAM y las respectivas entidades del sector público identificarán las funciones que se desarrollan de manera repetitiva y los trámites administrativos y controles que resulten injustificados, a fin de tomar acciones que agilicen y mejoren la administración pública” (2006, p.18).

Se puede observar que en el tema que compete al presente estudio, el siglo XX terminó con un propósito por parte del Estado, ya no solo de crear instituciones que presten servicios públicos, sino de modernizar y desarrollar la gestión pública, así como corregir sus deficiencias a través de una evolución jurídica e institucional que se ajustara a las necesidades poblacionales y a los requerimientos de la dinámica estatal postmoderna.

A continuación, se estudia como en los últimos años la administración pública va más allá de los aspectos legales y corporativos, a través de la implementación de políticas públicas de modernización en las instituciones públicas, haciendo especial énfasis a aquellas que prestan servicios públicos.

1.1.2.1 Los Procesos de Modernización del Estado en el Siglo XXI

En primer lugar es necesario explicar las raíces de la Teoría de Modernización del Estado en el mundo.

La Teoría de la Modernización surgió en la década de los cincuentas y sesentas entre los representantes de las potencias occidentales, para hacer frente a la difusión del comunismo en los países en vías de desarrollo que empezaban a aplicar el modelo de sustitución de las importaciones. Este propendía a proteger la industria local a través de la adopción de medidas proteccionistas y de restricciones a la importación.

Dicha teoría dividía a las sociedades en dos tipos: tradicionales y modernas. Las primeras caracterizadas por relaciones interpersonales emocionales, un importante componente cultural religioso, la concentración de la población en áreas rurales, gran división de clases sociales, posibilidades limitadas de movilidad y dependencia económica de materias primas. Al contrario, las sociedades modernas se caracterizaban por relaciones sociales de tipo impersonal y distintas a las de las sociedades tradicionales. Por lo tanto, estas últimas eran las adecuadas para la implementación del mercado capitalista (Banco de la República, s.f., párr. 1-3).

El argumento central de esta teoría consistía en que para que los países en vías de desarrollo alcancen un nivel de industrialización y prosperidad económica dignas de una sociedad moderna, era necesario que estos modificasen sus estructuras sociales. Lo que se da a través de la participación del Estado, fuerte y estable, que actúa para la modernización del país (Banco de la República, s.f., párr.4).

En cuanto a la modernización del Estado ecuatoriano, se tiene que durante el penúltimo período de gobierno, por Decreto Ejecutivo N°103 del 2007, se pasaron las competencias del CONAM a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), entidad creada para encargarse de la planificación en el país, sustituyendo al Consejo Nacional de Desarrollo creado en 1979, cuyas raíces se encontraban en la Junta Nacional de Planificación y Coordinación de 1954 (SENPLADES, 2012, p.3).

Con este antecedente, en los últimos años en el Ecuador se ha venido invirtiendo en planes estratégicos de modernización de las instituciones públicas nacionales y locales que prestan servicios en varios sectores del país. Estas políticas públicas han pretendido hacer frente a las deficiencias de distinta índole (técnicas, administrativas, presupuestarias, logísticas, tecnológicas, capacitación del personal, etc.) presentes en los servicios públicos, con el objetivo de mejorar su calidad.

En este punto, es importante hacer referencia a la definición del concepto de política pública que fue mencionado previamente. El término política se deriva etimológicamente del griego polis, que pasa al latín como *politia*. Este a su vez, pasa al inglés medieval como *policie* lo que se convierte en *policy*, que es la traducción al inglés de política dentro del marco que compete al presente trabajo. La palabra política va acompañada del término pública debido a que se trata de algo que corresponde al espacio o a la esfera de lo público, es decir, de la relación entre el gobierno y la sociedad.

Según Pineda, Harold Lasswell fue quien propuso por primera vez el enfoque de estudio de las políticas públicas, definiéndolas en base a tres preguntas

simples: ¿quién obtiene qué, cuándo y cómo? Por su parte, Austin Ranney, tal como lo describe Pineda, analiza los elementos que componen la política pública, que según este autor son los siguientes: un fin particular, un curso predicho de eventos, una línea de acción específica, una intención y la implementación de la acción (2007, p.9).

Para fines del presente trabajo, se utiliza la siguiente definición de política pública proporcionada por Pineda:

“lo que deliberadamente las diversas autoridades y entidades públicas, de manera conjunta con personas o grupos de la sociedad, hacen o dejan de hacer en el espacio público para atender o resolver los asuntos de su selección y alcanzar fines colectivamente construidos” (2007, p.10-11).

Belletini identifica cinco fases en la formulación de políticas públicas: 1) visualización e introducción del problema a la agenda pública, 2) diseño de la política, 3) toma de decisión, 4) implementación de la política pública y 5) evaluación y monitoreo de la misma. La primera fase consiste en identificar el problema, el cual pasa a formar parte del debate público y se adhiere a la agenda institucional estatal. Ahí se inicia la búsqueda de soluciones. La segunda fase, referente al diseño de políticas públicas, se da mediante la desviación del problema a las distintas estructuras institucionales y políticas. De esta manera se produce un texto de ley, un nuevo reglamento o se implementa una política pública. Esto corresponde a la tercera y cuarta fases de formulación de políticas públicas o reformas a las mismas (2005, pp.5-11).

En este contexto, se tiene que a pesar de los estudios de diagnóstico de las instituciones públicas realizados previo a la aplicación de las recientes políticas de modernización, la mayor parte de los recursos se han destinado a mejorar la infraestructura y varios aspectos sistémicos de logística, sin solucionar todavía debilidades más profundas. El Estado no se ha enfocado lo suficiente en desarrollar análisis que logren reducir todos los costos que acarrear los trámites públicos.

Partiendo de lo dicho, a continuación se presenta un acercamiento a los orígenes, evolución administrativa y normatividad de la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación, entidad en la que se aplicó una reciente política de modernización y que se ha seleccionado para ser estudiada en el presente trabajo.

1.2 El Registro Civil del Ecuador

En el Imperio Romano, se dan los primeros indicios de lo que ahora se conoce como una institución de Registro Civil, a través de los censos de población. Sin embargo, fue la Iglesia Católica, la cual por el Concilio de Trento, estableció normas para regular los libros parroquiales de bautismos y matrimonios, y más tarde, los de defunciones. Con la consolidación de los Estados, apareció la necesidad de crear la figura del Registro Civil, como una institución encargada de mantener un catálogo oficial de las personas que conforman una sociedad y en el que constan datos relacionados con su nacimiento, identificación, parentesco, estado civil y defunción (Albaigés, s.f.).

Según el Plan estratégico 2012-2013 del Registro Civil del Ecuador, sus funciones son las de:

“organizar, ejecutar y vigilar las inscripciones de los hechos y actos relativos al estado civil de las personas, otorgar cédulas de ciudadanía y gestionar la identidad para el ejercicio de los derechos constitucionales, con base en un servicio eficiente y moderno” (2010, p.4).

A continuación, se expone una cronología del desarrollo de esta institución en el Ecuador.

1.2.1 Cronología Jurídico-Institucional y Administrativa del Registro Civil

La génesis de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación se encuentra en la ley del 29 de Octubre de 1900, por medio de la cual se retiró a la Iglesia aquellas potestades que mantenía sobre la información de los ciudadanos, bajo un contexto de laicización del Estado

promovido por la Revolución Liberal en la época (Registro Civil, 2010, p.4). A través de esta ley, el registro de nacimientos, matrimonios y la administración de los cementerios y por ende las defunciones, pasaron a manos del Estado.

El Registro Civil inició su funcionamiento el primero de Enero de 1901 como una dependencia de la Oficina Central de Estadísticas (también instituida en 1900), asumiendo facultades nacionales a través de 400 oficinas responsables. El Registro Civil fue una entidad dependiente del Ministerio de Hacienda en sus inicios y luego del Ministerio de Fomento. Más tarde, con la creación de la Dirección General de Estadísticas, pasó a su control (Registro Civil, 2010, p.5).

En 1912, mediante reforma legal, se estableció la disolución del vínculo matrimonial, por lo que el Registro Civil pasó a encargarse también del registro de divorcios en el país. Más tarde, mediante Decreto Ejecutivo No. 126 del 11 de diciembre de 1925, se estableció la expedición de cédulas como mecanismo de identificación ciudadana y para mejorar la transparencia dentro de los procesos electorales, lo cual a la par pasó a control de esta institución (Registro Civil, 2010, p.6).

El 3 de febrero de 1936, se creó la oficina de dactiloscopia en Quito ya que se había establecido un nuevo procedimiento para las investigaciones de delitos y expedición de pasaportes (Registro Civil, 2010, p.6).

En 1959, mediante Decreto Supremo N° 3020, del 5 de enero de 1965, publicado en el Registro Oficial N° 408, la institución empezó a funcionar ya como Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, dependiente del Ministerio de Gobierno (Registro Civil, 2010, p.6).

El 14 de noviembre de 1966, mediante Decreto Supremo de la Junta Militar de Gobierno, el Registro Civil pasó a control del Tribunal Supremo Electoral por diez años, el cual le asignó nuevas atribuciones, tales como: elaborar los padrones electorales y asumir la Dirección Nacional de Seguridad (Registro Civil, 2010, p.6).

Es importante destacar que en 1975 se pone en marcha el sistema de procesamiento electrónico de datos, lo que constituyó un gran paso en el desarrollo técnico de la institución ya que permitió almacenar la información personal de manera más eficaz (Registro Civil, 2010, p.6).

Mediante Decreto Supremo N° 278, publicado en el Registro Oficial N° 70 del 21 de abril de 1976, se realizó una reforma a la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación que persiste hasta la actualidad, siendo modificada solamente a través de decretos ejecutivos (Registro Civil, 2010, p.7).

Tal como se explicó en la sección anterior, a partir del siglo XXI, el interés del Estado respecto de la innovación de la administración pública crece en gran medida y así como en otras instituciones, en el Registro Civil también se aplican políticas públicas de modernización.

1.2.1.1 Las Políticas Públicas de Modernización del Registro Civil

Desde la década de 1990, los gobiernos de turno empezaron a analizar la posibilidad de modernizar el Registro Civil del Ecuador (Registro Civil, 2010, p.52). Como se explicó anteriormente, en 1993 entró en vigencia la Ley de Modernización en la que ya se hace referencia a los trámites públicos y a buscar la manera de reducir su carga, al igual que mejorar el desempeño en general de todas las instituciones públicas.

Durante aquella época fue presente el Arquitecto Sixto Durán Ballén, quien empezó a hablar de la idea de aplicar una política pública de modernización a esta entidad, sin embargo sufrió protestas por parte de los empleados que temían una privatización de la misma (Registro Civil, 2010, p.52).

Durante los siguientes años, se presentaron problemas en la elaboración del padrón electoral, ya que existieron dificultades en la coordinación de los sistemas informáticos del Registro Civil con el Tribunal Supremo Electoral (TSE), por lo que esta última institución solicitó la reforma (Registro Civil, 2010, p.52).

Desde ahí, se empezaron a analizar las dificultades que enfrentaba el Registro Civil. Por ejemplo, la existencia de 1026 oficinas alrededor del país de esta entidad y sin embargo, no se ofrecía el servicio de cedula en todas. De la misma manera, se hizo referencia a los casos de corrupción externos debido a la presencia de tramitadores (que ofrecían hacer los trámites a los ciudadanos por un pago), e incluso, venta de turnos, falsificación de documentos, entre otros. Adicionalmente, se hizo referencia a las largas filas y se detectó que los ciudadanos debían destinar más de cuatro horas para obtener la cédula. Entre las debilidades, también se hizo referencia a las negativas condiciones de atención al usuario que se prestaban (Registro Civil, 2010, pp.53-55).

El primer plan de modernización en esta institución se aprobó mediante el Decreto Ejecutivo No. 2283, el 7 de diciembre de 2004, disponiéndose que el CONAM emprendiese la reforma de la misma con un financiamiento de alrededor de 10 millones de dólares por año. La principal finalidad de ese proyecto era corregir las deficiencias administrativas ocasionadas por la corrupción y la falta de capacitación técnica interna (Registro Civil, 2010, p.7).

Posteriormente, el 15 de julio de 2005, por Decreto Ejecutivo No. 331, se instituyó el Sistema Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedula "con el carácter de único y con el fin de garantizar el derecho a la identidad de los ciudadanos ecuatorianos y de los extranjeros residentes en el territorio nacional" (Registro Civil,2010,p.7).

Más tarde, el 13 de agosto del mismo año se creó el Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la información, al que se supeditó el Registro Civil, para que este Ministerio supervisara la aplicación de reformas en la entidad (Registro Civil, 2010, p.7). Como se puede constatar, estos avances hacían principal referencia a la mejora de la estructura tecnológica de la institución.

En el 2007, la Dirección Nacional del Registro Civil, Identificación y Cedula pasó a control de la Vicepresidencia y mediante Decreto Ejecutivo No. 818 del 21 de diciembre de 2007, el gobierno otorgó un presupuesto de US\$91.123.615

para el financiamiento del Proyecto de Modernización y Sustentabilidad del Sistema Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación creado por medio de la resolución no. 001 del 08 de octubre de 2008. Esta resolución ordenaba la declaración de estado de emergencia en esta entidad y la ejecución de un plan de modernización dentro del plazo de quince meses a partir del 30 de octubre de 2008 (Registro Civil, 2010, p.14).

Más tarde, mediante resolución no. DGRCIC-2009-0066, del 30 de octubre de 2009 (publicada en el portal de compras públicas el 12 de noviembre de 2009), el Director General del Registro Civil de ese entonces, Ingeniero Paulo Rodríguez, declaró en estado de emergencia a la institución y ordenó ejecutar la segunda fase del proyecto entre noviembre de 2009 y diciembre de 2012 (Registro Civil, 2010, p.14).

Este Proyecto de Modernización se creó en base al objetivo 12 del Plan Nacional de Desarrollo que establece: “reformular el estado para el bienestar colectivo” y en su punto 12.6 hace referencia a mejorar la gestión de las empresas públicas y en el numeral 12.8, a disminuir la vulnerabilidad de las instituciones públicas a la corrupción (SENPLADES, 2007, objetivo 12).

El objetivo principal y general del plan es modernizar la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación y son tres sus objetivos específicos:

- “Tener un modelo de gestión (negocios) autosustentable
- Contar con un modelo tecnológico sostenible
- Masificar el modelo de la modernización” (Registro Civil, 2010, p.15).

Los pasos que ha seguido la nueva política pública se reducen a 4 principales: mejoramiento de la calidad de la atención, ampliación de la cobertura, administración y evaluación, estando los dos últimos en proceso en la actualidad. Sin embargo, los dos primeros se han basado en la exploración y la acción dentro de los siguientes componentes: i) Secretaría General y archivo, ii) Consultorías y capacitación, iii) Tarjetas de identificación, iv) Tecnología, v)

Logística, e vi) Infraestructura (Planificación-Registro Civil, 2013, comunicación personal; Registro Civil, 2010, pp.16-18).

El primer componente se refiere a la Secretaría General y archivo. Dentro de las actividades, se encuentra: la definición de políticas y procedimientos a seguir dentro de la Secretaría, la implantación del sistema de trámites internos y externos (SIMBRA, Docuware y Visualizador) y la digitalización de la información (por ejemplo, actualmente existe un sistema de verificación de datos a través del portal web del Registro Civil) (Registro Civil, 2010, pp.16-18).

Dentro del segundo componente, que se refiere a las consultorías por parte de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo que ofrecen apoyo al proceso, se encuentra: soporte al control antifraude e inteligencia de negocios, masificación del nuevo modelo de atención a usuarios en base a los cambios generados por el plan de modernización, apoyo a temas relacionados con el marco legal, la organización y los recursos humanos, el modelo de operación y la infraestructura tecnológica, además de auditorías (Registro Civil, 2010, pp.16-18). El financiamiento para el plan de modernización vendrá del BID hasta el 2013 y de la autogestión durante el 2014, año en que culmina la implantación del mismo (Planificación-Registro Civil, 2013, comunicación personal).

Al tercer componente se lo denomina consumibles, en relación a las tarjetas de identificación con tecnologías inteligentes y seguras, como es la nueva cédula que incluye un chip con información personalizada. El cuarto aspecto se refiere a la tecnología. Dentro de este componente, se encuentran actividades como: adquisición de nuevos servidores (por ejemplo, para realizar bases de datos), interoperabilidad con bancos (por ejemplo, para el pago de las tasas de trámites) o con el Ministerio de Finanzas para proveerle datos, adquisición de software para atención de usuarios y brigadas móviles (lugares de difícil acceso, fronteras, otras instituciones públicas que solicitan servicio); compra de impresoras, scanner, cámaras fotográficas, equipos para mantener una red de telecomunicaciones, copiadoras, laptops; implantación de sistemas de control

de filas a través de la entrega de turnos con un tiempo estimado de espera, y de sistemas de seguridad en general (Registro Civil, 2010, pp.16-18).

El quinto componente se refiere a actividades varias, tales como: la adquisición de uniformes, mesas, vehículos, gavetas y la supresión de partidas de recursos humanos. Finalmente, se tiene el aspecto relacionado con la infraestructura de las principales oficinas del Registro Civil. Aquí consta la adquisición de edificios, de terrenos y las obras civiles en general para mejorar la infraestructura de esta entidad. Además, se han establecido puntos de atención de salud (ARCES) en las maternidades de las principales ciudades del país para inscripciones de nacimientos, y en funerarias (ARCEF), como en el caso de Pichincha en Monteolivo y la Funeraria Nacional, para la inscripción de defunciones (Registro Civil, 2010, pp.16-18).

A pesar de los resultados positivos que ha generado este proyecto respecto al pasado, todavía persisten algunos aspectos en relación a los servicios ofertados, que necesitan ser subsanados. Es necesario hacer énfasis al hecho de que a pesar de las evidentes mejoras estructurales y logísticas que han dado resultados positivos para los usuarios del sistema de Registro Civil, todavía existen costos innecesarios que están asumiendo estos mismos ciudadanos. En efecto, el presente estudio busca determinar los costos de transacción de los trámites que se realizan en el Registro Civil de Quito con la finalidad de proponer soluciones para reducirlos. Sin embargo, ahora corresponde continuar con la evolución de esta institución presentando el marco jurídico que la rige en la actualidad.

1.2.1.2 Normativa Actual del Registro Civil

Siguiendo la pirámide de Kelsen, que corresponde a un sistema de jerarquía de las normas, son superiores a cualquier instrumento nacional, los tratados de derechos humanos, razón por la cual, se hace referencia en primera instancia, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este tratado internacional establece que: “todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre” (Asamblea General ONU,

2007/1976, art.24). Es decir, a nivel mundial, este principio genera una obligación para todos los Estados de garantizar a sus ciudadanos el derecho a hacer efectiva su identificación a través de la inscripción a continuación del nacimiento.

En consecuencia, la Constitución de la República del Ecuador establece en su artículo 261 como competencia exclusiva del Estado, el registro de personas (2008, p.123). Además, garantiza a los ciudadanos el derecho a tener una identidad que implica tener nombres y apellidos registrados, además de conservar una nacionalidad, la procedencia familiar y otras manifestaciones sociales que reflejen su identidad.

De manera similar, los ciudadanos tienen derecho constitucional a la protección de la información personal, por lo que la recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de la misma requiere necesariamente la autorización del titular. Por su parte, el artículo 69, establece que para proteger los derechos de la familia “no se exigirá declaración sobre la calidad de la filiación en el momento de la inscripción del nacimiento y ningún documento de identidad hará referencia a ella” (Constitución del Ecuador, 2008, p.45).

Por lo tanto, se entiende que la identidad es una manifestación privada, mientras que la identificación se refiere a un servicio estatal. Y por lo tanto, esta información debe ser segura y de fácil acceso para el titular.

Por otro lado, según la Constitución los ciudadanos ostentan el derecho a servicios públicos de calidad, eficientes y eficaces:

“Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características. La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos

de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p.35).

El artículo 52 citado se enmarca dentro de los objetivos del presente estudio al pretender mejorar los servicios estatales.

La ley más importante que rige al Registro Civil, además de los tratados internacionales y la Constitución, es la Ley del Registro Civil de 1967, la cual establece todos los aspectos relacionados con los servicios públicos que ofrece esta institución y los derechos y deberes que tanto el Estado, como la ciudadanía poseen respecto de ellos. Existen varios reglamentos e instructivos de aplicación para los temas específicos y que rigen los procedimientos principales (Ley de Registro Civil: legislación conexas, 2012). Actualmente una reforma a esta ley se encuentra en proceso en el órgano legislativo ecuatoriano.

Además de la ley de Registro Civil, es importante, la Ley de modernización del Estado de 1993, a la cual se hizo referencia anteriormente, ya que norma dos aspectos principales al respecto del presente trabajo: la racionalización y eficiencia administrativa, y la descentralización, la desconcentración y la simplificación de los procesos públicos (Ley de Modernización, 1993). Por lo tanto, esta ley rige las políticas públicas de modernización del Registro Civil al tratarse de una institución pública (y cuyas funciones solamente puede ejercer el Estado), además de otros aspectos en relación a trámites públicos.

Dentro de la mencionada ley, existen dos artículos que se han considerado importantes para nombrar, ya que se encuentran relacionados con la identificación y registro civil y pretenden reducir los requerimientos que implican los trámites, al disminuir recursos que pueden generar papeleo innecesario. El primero prohíbe el exigir para cualquier trámite las partidas de nacimiento,

estado civil o defunción actualizadas ya que al ser instrumentos de carácter público, se puede utilizar sus originales o copias certificadas (Ley de Modernización, 1993, art. 20). La segunda hace referencia a que tanto el Estado como las instituciones privadas no deberán exigir una partida de nacimiento si ya se presenta la cédula de identidad o ciudadanía (Ley de Modernización, 1993, art. 21).

Por otra parte, dentro de esta ley, uno de los artículos con mayor relevancia para el desarrollo de esta tesis es el derecho de petición que tienen todos los ciudadanos, mismo que establece que la autoridad pública siempre debe emitir una respuesta a una solicitud, reclamo o pedido ciudadano. En relación a los trámites públicos es muy común que la ciudadanía no exija su derecho a la respuesta por parte de la administración pública, por lo cual es necesario considerar este artículo que a continuación se enuncia:

“Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto. En ningún órgano administrativo se suspenderá la tramitación ni se negará la expedición de una decisión sobre las peticiones o reclamaciones presentadas por los administrados. En todos los casos vencido el respectivo término se entenderá por el silencio administrativo, que la solicitud o pedido ha sido aprobada o que la reclamación ha sido resuelta en favor del reclamante (...)” (Ley de modernización, 1993, art.28).

En cuanto a aspectos de modernización, la decisión 550 del Consejo Andino de Ministros de la CAN, crea el Comité Andino de Identificación y Estado Civil (CAIEC) como una “institución consultiva, de carácter técnico, encargada de asesorar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Secretaría General de la Comunidad Andina, en los temas vinculados con los procesos de identificación y registro civil de las personas” (Ley de Registro Civil: legislación conexas, 2012/2003, art.1). Esto con el objetivo de crear una

base de datos común entre los países de la CAN y facilitar la circulación dentro de la región. Es decir, a nivel de la CAN, comunidad de la cual nuestro país es parte, se pretende modernizar y fortalecer la cooperación técnica en los procesos de identificación y registro ciudadano.

Finalmente, existen los decretos ejecutivos y resoluciones que rigen el último plan de modernización del Registro Civil que ya fueron expuestos brevemente. Finalmente, se hace referencia a los servicios que ofrece esta institución.

1.2.1.3 Los Trámites en el Registro Civil

La misión del Registro Civil es la de "realizar la identificación integral de los habitantes del Ecuador, registrar sus actos civiles y otorgar documentos seguros y confiables, garantizando la custodia y manejo adecuado de la información" (Registro Civil, s.f., misión, visión y valores). Y su visión la de "ser la entidad pública que garantice que todos habitantes del Ecuador, plenamente identificados, tengan acceso a sus derechos en un marco institucional de seguridad y confianza, recibiendo servicios de calidad con calidez." (Registro Civil, s.f., misión, visión y valores).

Es necesario tomar en cuenta la misión y visión corporativas de esta institución para así entender cuáles son las funciones y objetivos que se plantea. La misión nos lleva a entender que la función principal del registro civil es la proveer un servicio de identificación y de registro de los actos civiles de los ecuatorianos, garantizando la seguridad en la información que se provee, y la visión denota su objetivo de hacer efectivos los derechos ciudadanos y de que los servicios que provea sean de calidad. Para ello, es necesario que los trámites que se realicen en esta institución para acceder a estos servicios no conlleven procedimientos adicionales e innecesarios.

El más común de los trámites que se realizan en el Registro Civil es la cedulaación, ya que la cedula de ciudadanía o identidad constituye el principal documento que denota la pertenencia al país. La cédula de identidad es aquel documento que portan los ciudadanos que no están en goce de los derechos

políticos, mientras que la cédula de identidad y ciudadanía identifica a los ciudadanos en goce de sus derechos políticos, es decir, a partir de los 18 años, edad en que se cumple la mayoría de edad en el Ecuador (Ley de Registro Civil, 2012/1976, art. 104-107). Sin la obtención de este documento, resulta imposible realizar otros trámites en ésta y en otras instituciones públicas del país.

De la misma manera, en el Registro Civil se realizan inscripciones de nacimientos, reconocimientos y adopciones. Además, esta institución registra las defunciones y provee el servicio para celebrar matrimonios.

En consecuencia, resulta sumamente relevante proveer información oportuna sobre los requisitos y valor monetario de los principales trámites que se realizan en el Registro Civil, partiendo del marco jurídico de esta institución, así como de las acciones emprendidas a partir de la reciente política pública. En el anexo 1 y 2, se presenta la información relacionada con los cuatro principales trámites que se realizan en el Registro Civil.

En el próximo capítulo se presenta el marco teórico que nace de la corriente del Neoinstitucionalismo en la Ciencia Política, que se ha tomado en consideración en el presente trabajo ya que permite estudiar los costos de transacción presentes al realizar trámites en el Registro Civil, lo que constituye el principal objetivo de esta tesis. Se analiza, además, la teoría relacionada con los trámites en las instituciones públicas y finalmente, se realiza una revisión de estudios empíricos relacionados con trámites y costos de transacción en el sector público.

CAPÍTULO II

LOS TRÁMITES PÚBLICOS

2.1 El Neoinstitucionalismo en Ciencia Política

El Neoinstitucionalismo o Nueva Economía Institucional (NEI) es una corriente que surge en el último cuarto del siglo XX, partiendo de un nuevo interés de la Economía por el estudio de las instituciones. De ésta se contagia la Ciencia Política que incluye el nuevo enfoque de estudio de las instituciones en su agenda de investigación (Caballero, 2007, p.9-10). Como se puede deducir de la sección anterior a partir del estudio de la burocracia y los trámites públicos, las instituciones son el conjunto de reglas, normas y rutinas.

El institucionalismo clásico estudiaba a las instituciones como cajas negras de las que solo se analizaban los inputs; es decir, las entradas y los resultados o outputs. En esta corriente tradicional se consideraba a la institución *per se*. Más tarde, vinieron otras corrientes conocidas como la teoría conductista y la del elector racional, que en lugar de centrarse en la institución, tenían como objeto de estudio el comportamiento de los individuos. La primera se refiere a la incidencia de la dimensión psicológica del ser humano en la construcción de la sociedad, y la segunda, se enfoca a que el ser humano como elector racional busca maximizar sus beneficios y reducir sus costos (Basabe, 2007, pp.173-188). Por su parte, la corriente neoinstitucional toma aspectos de las dos corrientes mencionadas, siendo su objeto de estudio las instituciones, pero otorgando un papel importante a los individuos que las conforman.

En términos generales se puede decir que el Neoinstitucionalismo defiende principalmente la influencia de los marcos institucionales para moldear las preferencias individuales. Tal como lo explica Basabe:

“la propuesta neoinstitucional se centra tanto en la adaptación de las preferencias individuales a las estructuras institucionales como en la capacidad de estas últimas para generar resultados sociales diversos a

los objetivos de maximización de bienestar propuestos por los actores” (2007, p.189).

Las instituciones permiten alcanzar un cierto grado de equilibrio y estabilidad entre las preferencias de unos actores y otros, al ir las incluyendo o excluyendo sistemáticamente, con el objetivo de construir una acción colectiva y generar un cierto grado de predictibilidad en las acciones individuales realizadas dentro de la institución (Basabe, 2007, pp.188-198). Para ello, las instituciones cuentan con reglamentos de aplicación de las reglas y procedimientos para detectar y castigar su incumplimiento (North, 1984, p.8). En el caso de las instituciones públicas sucede algo similar. Las preferencias de los funcionarios y la maximización de sus beneficios, así como la interacción e intercambio con los usuarios externos se encuentran constreñidas por la reglamentación institucional interna, como por factores culturales aprobados socialmente.

En este contexto, el Neoinstitucionalismo hace una importante distinción entre normas formales e informales. Las primeras se refieren a aquellas reglas pertenecientes a la normativa institucional escrita, es decir, a la formalización. Por otro lado, las normas informales corresponden principalmente al plano cultural y a los comportamientos aceptados por la sociedad (Ocampo, 2007, pp.156-157). Esta idea es sumamente importante, ya que se puede comprender de mejor manera porqué la cultura juega un rol tan importante al respecto del desempeño de las instituciones públicas y su carga administrativa, incluso en su manejo de los trámites.

“Para los institucionalistas las reglas construyen senderos sobre los cuales se estructura la actividad política” (Ortega, 2004, p.56). Es decir, la política posee características que le permiten generar reglas y rutinas que dan origen a instituciones inertes o fijas. Según Ortega, Pierson establece las siguientes características: una densa institucionalidad, ya que la política se basa en relaciones de autoridad, lo cual genera reglas para regir a la sociedad; la presencia de la acción colectiva que genera la necesidad de crear marcos de regulación para que exista control y coordinación en los procesos públicos; la

dificultad de poseer indicadores de desempeño por lo que la política es más proclive a las rutinas y finalmente, la incertidumbre, lo que lleva a la construcción de instituciones sólidas que generen una cierta idea de predictibilidad en las acciones (Ortega, 2004, p.56).

En este contexto, March y Olsen defienden tres puntos centrales sobre el Neoinstitucionalismo expuestos por Caballero. En primer lugar, esta teoría mira a las organizaciones políticas como relativamente autónomas, ya que no solo el Estado es afectado por la sociedad, sino que también sucede el proceso inverso y por lo tanto, las instituciones pueden ser estudiadas como tomadoras de decisiones y no solo como un reflejo social. En segundo lugar, debido a la complejidad causal de los procesos políticos, la historia puede resultar ineficaz; es decir que no se puede deducir como antes se creía que de un determinado input, iba a surgir un determinado resultado. En tercer lugar, estos autores resaltan la importancia de la interpretación simbólica de los acontecimientos políticos (2007, p.11).

Guy Peters propone varias clases de institucionalismo. Caballero las expone de la siguiente manera: institucionalismo normativo, que se enfoca en el estudio de las reglas y valores para comprender el funcionamiento de las instituciones; institucionalismo de elección racional, que se centra en que al interior de las instituciones los individuos buscan maximizar su beneficio, y por ello los comportamientos resultan de una fusión entre las normas y los incentivos; institucionalismo histórico, que establece que las decisiones políticas que se toman en el presente determinan los marcos de decisión futuros; institucionalismo empírico, que estudia las diferencias entre instituciones; institucionalismo sociológico, que se mantiene en el área de la sociología organizacional; institucionalismo de relación de interés, cuyo objeto de estudio son los partidos políticos y los grupos de interés y finalmente, el institucionalismo internacional, que mira a los regímenes de los Estados como instituciones que canalizan el comportamiento de los mismos (2007, pp.13-14).

Para efectos de nuestro estudio, se partirá del institucionalismo de elección racional, que al incorporar elementos de la Nueva Economía Institucional en general y en especial, del institucionalismo histórico, genera una disciplina conocida como institucionalismo transaccional, que se centra en el estudio de las transacciones o intercambios (Caballero, 2007, p.18).

Para que se den estos intercambios entre funcionarios públicos y usuarios externos, es decir, hacer efectivo el servicio a la ciudadanía que genera una u otra entidad, se presentan costos adicionales ocasionados por diversos factores. Estos costos, dentro de lo que compone la corriente del Neoinstitucionalismo, y en especial, dentro del institucionalismo transaccional, se conocen como costos de transacción (Ocampo, 2007, pp.146, 148, 155).

Cabe aclarar que en Economía estos suelen ser atribuidos a las limitaciones en cuanto a información y a las relaciones asimétricas en el mercado, lo que crea la necesidad de una inversión adicional para que se dinamicen las relaciones entre agentes económicos (Ocampo, 2007, p.147). En la Ciencia Política y específicamente dentro de la administración pública, sucede lo mismo en el intercambio entre servidores públicos y ciudadanos. Especialmente al realizar un trámite, se presentan costos adicionales que tanto el Estado como el ciudadano deben asumir y realizar una inversión adicional a la establecida en primera instancia.

En este contexto, según la apreciación de Ocampo, Eggerston afirma que en presencia de información costosa, el intercambio de los derechos de propiedad entre los individuos es lo que produce costos de transacción (Ocampo, 2007, p. 154). Esto se advierte, por ejemplo, cuando los ciudadanos recurren a los tramitadores con el objetivo de reducir los altos costos adicionales que aparecen en los procedimientos, como es el tiempo que se invierte en realizar un trámite.

En consecuencia, uno de los objetivos del Neoinstitucionalismo en la Ciencia Política es determinar los costos de transacción presentes en las instituciones con el fin de mejorar su desempeño. Este estudio presenta el mismo objetivo

en relación a los costos adicionales presentes en los trámites que se realizan en la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador. A continuación se expone la teoría generada por el Neoinstitucionalismo sobre costos de transacción, así como los estudios que se han realizado aplicando estos costos a temas relacionados con la administración pública.

2.1.1 Definición y Tipos de Costos de Transacción

Tal como se explicó previamente, el análisis de los costos de transacción nace del Neoinstitucionalismo en Economía, trasladado también a la Ciencias Políticas. Antiguamente, dentro de la corriente clásica se veía a las empresas solo como entidades encargadas de la producción, mientras que desde la perspectiva de los costos de transacción ya se mira a las empresas como gobernanzas. Rosenau y Czempiel definen a la gobernanza como un sistema normativo que depende tanto de reglas formales como de principios informales, los cuales deben ser socialmente aceptados. Es decir, la gobernanza se compone de acuerdos sociales formalizados o no (s.f., p.8).

Desde ese punto de partida, se puede aplicar el estudio de los costos de transacción, no solo al estudio de firmas privadas, sino también de instituciones públicas que igualmente funcionan como gobernanzas (Rindfleish y Heide, 1997, p.31). Las transacciones se realizan a través de contratos (implícitos o explícitos), los cuales deben ser establecidos y ejecutados. Los costos de crear y aplicar estos contratos son lo que denominamos costos de transacción (North, 1984, pp.7-8).

Según Arias y Caballero, las bases teóricas para el estudio de los costos de transacción dentro de la Ciencia Política pueden reducirse a seis principales proposiciones:

- La interacción política se considera como un conjunto de relaciones contractuales.

- Las instituciones regulan esas interacciones políticas y permiten determinar en gran medida los outputs de las políticas públicas.
- Las estructuras organizativas de la gobernanza determinan la relación entre instituciones y sus resultados.
- Los costos de transacción tienden a ser mayores en el ámbito político que en el económico, por lo que es más difícil generar una institucionalidad política eficiente.
- Las políticas públicas son el resultado de las transacciones políticas.
- El nivel de compromiso adquiere una connotación significativa justificando la importancia de las estructuras organizativas (Caballero, 2007, p.19).

Algunos ejemplos de mecanismos de transacción dentro de la materia que compete a este estudio, son los siguientes: servicios públicos, regulaciones, contratación pública, impuestos, entre otros. Y todos estos responden a un cierto tipo de transacción. Existen además tres principios: justicia, libertad y eficiencia, que miden los resultados de estos mecanismos para cumplir el fin social para el que fueron establecidos (Bryson y Smith, 1990, p.205).

Uno de los más reconocidos estudiosos de los costos de transacción en la literatura es Ronald Coase, para quien los costos de transacción son los costos de funcionamiento del sistema. Estos se dividen en costos ex ante y costos ex post (Rindfleish y Heide, 1997, p. 31). Los primeros son aquellos por los que se construye la relación entre el oferente y el demandante. En el marco del presente estudio vendría a ser entre el servidor público y el usuario. Un ejemplo de costos ex ante, es el marco jurídico que permite establecer la relación mencionada y que permite acceder a la ciudadanía a un determinado servicio. Los costos ex post por su parte, permiten monitorear los resultados. En el Registro Civil, por ejemplo, revisar cuantas personas tuvieron problemas con su información al momento de sacar la nueva cédula y reparar esos errores.

Los costos de transacción son la dimensión más observable del marco institucional, en el caso de la administración pública, por ejemplo: hacer fila, la

presencia de tramitadores, los costos monetarios oficiales, es decir, la tasa establecida para recibir un servicio, así como los gastos extraoficiales para realizar los trámites que requiere ese servicio (transporte, copias, etc.), entre otros. Estos costos afectan la elección de los agentes, así como el marco institucional en el cual se desempeñan.

Según la apreciación de Rindfleish y Heide, Williamson analiza dos supuestos sobre el comportamiento de los actores y varias dimensiones presentes en las transacciones. Dentro de los dos primeros encontramos a la racionalidad limitada, que se refiere a que quienes toman las decisiones se enfrentan a limitaciones en sus capacidades cognitivas y a pesar de que tratan de actuar con racionalidad, esta se ve constreñida por la información limitada provista por la otra parte y las habilidades de comunicación de las dos partes que realizan una transacción. Por ejemplo, cuando un usuario no tiene información completa sobre los requisitos o los trámites que debe realizar para acceder al servicio y los funcionarios públicos no comunican estos aspectos de manera adecuada (1997, p.31).

El segundo supuesto se refiere al oportunismo, es decir, la idea de que dada la oportunidad, los tomadores de decisión, van a buscar su interés de manera inescrupulosa, es decir, mintiendo, engañando, incumpliendo el contrato, etc. Aquí se encuentran los casos de corrupción que se pueden dar por parte del funcionario público o del ciudadano, a los que se hizo referencia con anterioridad (Rindfleish y Heide, 1997, p.31).

En cuanto a las dimensiones de las transacciones, encontramos en primer lugar, la inseguridad del comportamiento y de la situación. Esto se refiere a que no se puede prevenir cómo se comportará la otra parte en cuanto al cumplimiento del contrato, o como se actuará en una determinada situación dado que los servicios públicos se encuentran limitados por una ley (Rindfleish y Heide, 1997, p.31). Por ejemplo, al solicitar un servicio, no se puede determinar si habrá demoras para recibir el mismo, si se beneficiara a unos

usuarios más que a otros, o en caso de suceder un acontecimiento especial, como se aplicará la ley.

Otra de las dimensiones que abarca Williamson, se refiere a la especificidad de los recursos; es decir, que ciertos recursos no puedan ser reutilizados dentro de otros usos que no sean los originales. Por lo que, mientras más especificidad haya, existe mayor probabilidad de que estos recursos serán irrecuperables y de poco valor fuera de la transacción para la cual se incurrió en ese costo inicial. Existen seis tipos de recursos específicos: especificidad de sitio, especificidad de los recursos humanos, especificidad de los activos fijos, capital de marca, activos especiales y especificidad temporal (Rindfleish y Heide, 1997, p.41).

Algo similar sucede dentro de la administración pública ya que se invierte en recursos para ofrecer un determinado servicio público y si estos resultan ser demasiado específicos representaran un costo adicional para la institución. Por ejemplo, si se contrata a un técnico para un determinado proyecto en una institución pública, sin embargo, no está capacitado para realizar otras actividades que la que se le encomendó en primer lugar, cuando acabe el proyecto, este recurso humano no podrá ser reutilizable.

Otra de las dimensiones que se analiza es la frecuencia de las transacciones (Rindfleish y Heide, 1997, p.31). Por ejemplo, el número promedio de personas que asisten a renovar su cédula diariamente. Esto determina la disposición de la gobernanza (jerarquía, número de personal, recursos en los que se invierte) dentro de la institución.

Valencia manifiesta que según Williamson las instituciones tienen como fin reducir los costos de transacción (s.f., Determinantes de costos de transacción en la nueva teoría de la firma). En otras palabras, si se cumple el fin de las instituciones públicas que según el autor mencionado sería la reducción los costos de transacción, se reduciría la carga administrativa de las mismas.

Al autor anterior, lo complementa Ronald Coase, cuyo teorema respecto de los costos de transacción se refiere a las ventajas que tendría la sociedad al reducirlos; sin embargo, esta misma sociedad utiliza dichos costos para impedir abuso de poder y violación de derechos fundamentales. Es decir, Coase no propone la anulación total de los costos de transacción, sino de aquellos que resultan adicionales e innecesarios. Ante la anulación de estos costos informales de transacción “las partes son capaces de resolver problemas y encontrar el nivel de producción que maximiza el beneficio social por sí mismos” (Estrada, 2012, Mercado con (y sin) costos de transacción).

En consecuencia, en el caso de estudio que compone el presente trabajo, este teorema será aplicado a la hipótesis central del mismo, que implica que con costos adicionales de transacción nulos, los agentes podrán contribuir a maximizar la provisión de los servicios públicos, reduciendo la carga que generan los trámites.

Con ese fin, a continuación se presenta una conceptualización respecto de los trámites públicos y su relación con la burocracia. Finalmente, se introducen algunos casos empíricos emblemáticos tanto sobre trámites, como sobre costos de transacción en la administración pública.

2.2 Los Trámites Públicos

2.2.1 Origen, Concepto y Clasificación

El término trámite proviene del latín “trames, tramitis”, que para los romanos significaba senda o camino. De allí proviene el sentido actual de trámite como un proceso. La palabra latina se formó a partir de una forma del verbo ‘meare’ que significa andar, caminar o seguir una senda, precedida del prefijo ‘trans’ que se define como a través. Es decir, un trámite viene a ser un medio público para conseguir un fin dentro del marco legal ciudadano.

Trámite en inglés se denomina *red tape* en relación a las cintas o lazos rojos que se utilizaban para atar los principales documentos legales en la antigua

Inglaterra. Específicamente, la figura del trámite toma sus orígenes del siglo XVI, durante el reinado de Enrique VIII. En este contexto, el cardenal Wolsey envolvía con cinta roja a los documentos importantes del gobierno (Bozeman y Feeney, 2011, p.20). Para el siglo 19, el término se volvió aún más figurativo y ya denotaba lo que hoy se conoce como cualquier rutina o proceso oficial (Kauffman, 1977).

Los fines de los trámites públicos responden a las distintas demandas sobre temas específicos que realiza la sociedad a su gobierno. Los trámites se basan en reglas y rutinas. Bozeman y Feeney exponen las apreciaciones de Reynaud en relación al hecho de que las reglas son abstractas y generales debido a que regulan varios tipos de instituciones, servicios públicos, procedimientos, en pocas palabras, diferentes aspectos del sector público. Mientras que una rutina es la interpretación que ofrecen los particulares a la regla, es decir, la aplicación práctica de esa norma (2011, p.9).

Bozeman manifiesta que existen los trámites que se consideran negativos, que se perciben como todo lo que genera una carga administrativa en la burocracia (a estos se los denomina con el nombre común anglosajón *red tape* al que ya se hizo referencia). Sin embargo, existen otros trámites que son percibidos de manera positiva porque acarrear beneficios (*white tape*, traducido de manera literal como cinta blanca) (1993, pp.274-277).

La clasificación más popular de los trámites públicos entre los estudiosos clasifica a los trámites en organizacionales y de *stakeholder*. Los primeros se refieren a aquellos que permiten cumplir con la carga de trabajo, pero no contribuyen a la consecución del fin legal por el que se estableció determinada institución o normativa. El segundo tipo de trámites hace referencia a aquellos que se dan como producto de la contratación, prestaciones o licitaciones del Estado con el sector privado (Bozeman, 1993, pp.283-284).

Otra clasificación proporcionada por Bozeman es la de trámites externos e internos. Estos a su vez generan cuatro tipos de trámites: los ordinarios, que son los que se originan dentro de la organización pero tienen impacto externo,

es decir, en la ciudadanía o en otras instituciones; los intraorganizacionales, que son aquellos que parten de la institución y afectan a la misma institución; trámites de control externo, son aquellos que surgen de fuera de la organización para controlarla, usualmente de una entidad superior que la fiscaliza, y cuyos efectos se manifiestan en la misma institución; y finalmente, los trámites transversales que nacen del exterior de la institución y sin embargo, afectan a los usuarios de la misma (1993, pp. 289-291).

Ciertos elementos que caracterizan a los trámites son: en primer lugar, la formalización, que se refiere a la normativa escrita que regula los procedimientos inherentes a una institución; en segundo lugar, el total de normas, procedimientos y regulaciones que rigen a una institución; en tercer lugar, los requisitos de cumplimiento de esa normativa, como por ejemplo, los documentos que se necesitan para acceder al servicio de inscripción de un menor en el Registro Civil; y por otro lado, la carga de cumplimiento, es decir los recursos que en realidad se destinan a la realización de un trámite para cumplir con esas reglas, como son el tiempo y el dinero (Bozeman, 1993, pp.280-281). La diferencia entre los requisitos de cumplimiento y la verdadera carga de cumplimiento de las normas dentro de una organización surge por la presencia de costos adicionales que aparecen en el proceso o trámite que se realiza para acatarlas.

La densidad de las reglas es otra característica de los trámites, lo que se refiere a los recursos que destina una institución al cumplimiento de trámites, procedimientos, reglamentos y normas en relación a la totalidad de recursos que invierte esta institución en general. Por último, la incidencia de las normas se refiere al número y características de los usuarios que se ven afectados por el surgimiento de una regla o procedimiento público que deben seguir (Bozeman, 1993, pp.281-282).

Muchas veces los trámites parten de reglas que nacieron o que se volvieron incorrectas por distintos aspectos, tales como: falta de comprensión de los motivos para dictar una norma, creación de reglas con fines ilegítimos, que una

sola normativa tenga múltiples fines por lo que no adquiere un correcto funcionamiento; motivos de ambigüedad e inseguridad, proliferación de una norma para que todos los funcionarios de la institución tengan un rol regulado. Por otro lado, el significado de las reglas con el tiempo puede ser entendido de otra manera, o se puede seguir aplicando una regla por tradición aunque ésta ya no resulte útil. De manera similar, puede aplicarse una norma de manera incorrecta y en consecuencia, convertirse en inadecuada, también puede ser que surja una regla que contradiga a otra anterior, o finalmente, se podría interpretar incorrectamente una normativa y por ello, su aplicación resultaría equívoca (Bozeman, 1993, pp.285-289).

Entre otros problemas que se pueden encontrar en la relación entre reglas y trámites, está la proliferación de leyes y reglamentos que pueden llevar a que los ciudadanos se sientan sobrecogidos y no logren mantenerse apegados a todos los requerimientos oficiales que van surgiendo, debido a distintas cuestiones económicas, logísticas, de tiempo, entre otras. Otro inconveniente, es la cantidad de documentos que se debe entregar al Estado y su periodicidad (Kauffman, 1977, pp.8-10). Por ejemplo, declarar el impuesto al valor agregado mensualmente en el Servicio de Rentas Internas (SRI).

Otra dificultad se refiere a los trámites que para la perspectiva del ciudadano resultan inútiles. La falta de clarificación y justificación razonable de los nuevos procedimientos y objetivos que surgen de una institución puede empeorar la perspectiva y por tanto, la praxis del trámite. Por ejemplo, en el caso ecuatoriano cuando se solicitó la nueva cédula no se dio razón alguna para hacerlo. Adicionalmente, puede suceder que los datos y la información almacenada en relación a los ciudadanos no sea la más acertada y ellos sientan que uno u otro trámite no aplica a su condición (Kauffman, 1977, p.8-10). Por ejemplo, en el Municipio de Quito, cuando se solicitó el pago del impuesto a la patente municipal, muchas personas no sabían si su condición aplicaba para cancelarla o no.

Pandey y Moynihan manifiestan que “los trámites representan el triunfo de los medios sobre los fines” (2006, p.5). Este reconocimiento de las dificultades por las que atraviesa el sector de trámites públicos es relativamente nuevo. Por esta razón, a continuación se hace referencia a la relación entre la burocracia y los trámites que se dan tanto al interior de la administración pública y al exterior, es decir, con respecto a la ciudadanía, para comprender el análisis teórico sobre la carga administrativa de los trámites y las propuestas que otorgan algunos estudiosos para disminuirla.

2.2.1.1 La Burocracia y los Trámites Públicos

Bozeman y Feeney presentan la perspectiva de Perrow sobre burocratización como “un compromiso entre la eficiencia y la inflexibilidad” (2011, p.22). La mayoría de procesos burocráticos, dependen de la coordinación y de la interdependencia entre varios funcionarios e instituciones, y por ende, de un control por parte de cierta autoridad, y de la estandarización de los procedimientos para así lograr el objetivo propuesto.

Los procedimientos que sigue una organización son definidos por la formalización o institucionalización de la misma; es decir, la aplicación de un conjunto de reglas, y normas que guían a la institución pública como tal, no a sus particulares. Sin embargo, no por ello se debe confundir trámite con formalización o institucionalización. Incluso, muchas veces la formalización en lugar de generar los resultados esperados al establecer procedimientos que los hagan predecibles, aumenta los trámites y genera resultados adversos (Scott y Pandey, 2000, p.617).

En la literatura se encuentran diversos estudios sobre las diferencias entre la carga de trámites que posee una entidad privada de una pública, y a pesar de que de manera general se puede observar que no existen marcadas diferencias entre estos dos tipos de organizaciones en cuanto a trámites, existen variables que sitúan el mayor peso junto a las instituciones públicas, al establecer que estas se enfrentan a mayores trámites que las instituciones privadas.

Lo dicho puede suceder porque en una institución privada los funcionarios pueden obtener ganancias económicas directas, y por lo tanto, tratan de recortar la carga administrativa para que la entidad funcione de manera eficaz y obtener mayores beneficios; sin embargo, en el caso de una institución pública, los funcionarios no tienen acceso directo a las ganancias de la organización y por lo tanto no se ven comprometidos a ser más eficientes con el fin de lograr un mejor resultado (Scott y Pandey, 2000, p.617). Incluso, al no existir la suficiente motivación económica, estos buscan pagos compensatorios como son: poder político, incremento en el presupuesto que reciben del Estado y aumento de personal (Rainey et al., 1995, p.569).

Por otro lado, en el caso de las instituciones públicas, puede existir una cierta ambigüedad en los objetivos, ya que los resultados del desempeño de las mismas no se encuentran sujetos a indicadores exactos del mercado (como en el caso de las empresas privadas), sino más bien a factores políticos y juicios de valor, y por lo tanto, puede ser que una autoridad aumente los trámites dentro de una organización para solventar esa imprecisión que surge al no tener medidores exactos de los resultados. De la misma manera, la inseguridad de quienes ejercen cargos altos en instituciones públicas en relación a su liderazgo sobre sus subordinados, puede aumentar las reglamentaciones y la carga administrativa interna, ya que muchas veces los directivos no tienen control directo sobre los empleados y encuentran en la formalización la forma de mostrar mayor autoridad (Rainey et al., 1995, pp. 570-571). Por ejemplo, esto puede suceder debido a la normativa jurídica que exige que los empleados sean contratados por el gobierno central y no por quienes dirigen las instituciones públicas. Además, el tipo de contratación -sea por nombramiento o contrato- puede modificar el desempeño de la fuerza laboral pública.

De manera clásica, se ha supuesto que las burocracias con sistemas adecuados de comando y control pueden manejar correctamente los problemas de coordinación. Sin embargo, muchas veces el hecho de que haya reportes de cada acción a varias autoridades, puede generar demoras en los servicios provistos al público. En consecuencia, las organizaciones que poseen un mejor

desempeño son aquellas que se enfocan en mayor medida en los resultados que en los procedimientos internos, y que orientan estos resultados hacia el exterior, es decir hacia el ciudadano/usuario (Pandey y Moynihan, 2006, pp.5-6). Al Gore, sugiere que los burócratas se centren más en conocer las necesidades del usuario que en verse envueltos en temas burocráticos (1993, pp.44-53).

Otros estudios se han enfocado en aspectos como la relación servidor público-usuario. Por ejemplo, un estudio realizado por Scott y Pandey determinó cómo aspectos morales pueden afectar en la atención al cliente; es decir, la percepción del funcionario en cuanto a la necesidad de uno u otro ciudadano para acceder a un servicio público. A partir de este estudio, se pudo verificar como los funcionarios proveían un servicio de manera más eficaz a quien les causaba más compasión o que lo percibían como alguien que merecía más este servicio, que alguien que no les causaba tanta compasión (2000, pp.619-631).

De la misma manera, dependiendo si se necesitan de numerosos trámites o de pocos trámites para otorgar un beneficio, usuarios en las mismas condiciones, pueden recibir trato distinto. Adicionalmente, el bagaje profesional de un burócrata puede incidir en su atención al cliente. En el estudio mencionado se determinó cómo los servidores públicos con estudios previos de trabajo social otorgaban más beneficios a los usuarios que aquellos con especializaciones en administración pública. Otros estudios revelan cómo características subjetivas de los funcionarios pueden afectar en su desenvolvimiento, como es la preferencia o el rechazo de una persona a las reglas (Scott y Pandey, 2000, pp.619-631).

De manera similar, los aspectos externos como el ambiente de trabajo, las tareas que debe desempeñar un funcionario público, la exigencia de su trabajo, la falta de recursos materiales para ejercer un trabajo, la libertad para tomar decisiones influyen en gran medida el desempeño de los burócratas (Scott y Pandey, 2000, p.629).

En este contexto, Pandey y Moynihan, tomando como referencia a Ouchi, manifiestan que las organizaciones se basan en aspectos culturales y tradicionales, incluso en mayor medida que en las reglas de coordinación (2006, p.6). Por ejemplo, en una sociedad en la que la corrupción sea percibida como algo normal al ser esta muy común, será mucho más fácil que los funcionarios o los ciudadanos incurran en prácticas deshonestas, que en otra cultura donde sea muy castigada la corrupción y en especial, si se hace presente en el sector público.

Las culturas caracterizadas por la eficacia, el compromiso con el trabajo y que suelen enfocarse en una misión o el logro de los objetivos, generan organizaciones con mejores niveles de desempeño. Esto no se debe a la reducción de la carga administrativa, sino más bien al hecho de que los funcionarios que forman parte de este tipo de culturas aprenden a lidiar y manejar de mejor manera los trámites. Un aspecto importante dentro de esta idea es la presencia de lo que se conoce como cultura de desarrollo. Es decir, qué tan dispuesta se encuentra una organización al desarrollo, entendido este como un proceso de adaptación y flexibilidad para el cambio y el crecimiento, por influencia de su contexto cultural (Pandey y Moynihan, 2006, pp.5-7).

Otro aspecto externo importante es el rol que ejerce el gobierno de turno en las instituciones que ofrecen servicios públicos; es decir, el apoyo económico, la implementación de políticas públicas y el marco jurídico que ese gobierno genera. Pandey y Moynihan denominan a esto apoyo político. Al respecto, estos autores revelan como Thompson y Riccucci manifiestan que: “un sistema político caracterizado por la variedad de sus dirigentes y apoyo incierto puede provocar un comportamiento extremadamente cauteloso, que se evite tomarse riesgos razonables, falta de flexibilidad y disminución de la innovación” Por lo tanto, las instituciones con mayor apoyo político de quienes son elegidos por voto popular tendrán mejor desempeño que aquellas que se enfrentan a una inestabilidad o disminución en el apoyo por parte del gobierno de turno. En consecuencia, las primeras sabrán reducir de mejor manera la carga administrativa ya que tendrán los recursos necesarios (monetarios, logísticos,

tecnológicos, mayor capacitación y personal) para hacerlo (Pandey y Moynihan, 2006, pp.8-9).

En los últimos años se ha implementado reformas a las políticas públicas, lo que se conoce como Nueva Gerencia Pública (o sus siglas en inglés NMP que hacen referencia a New Public Management) para perfeccionar los procedimientos aplicados a los servicios públicos. Las estrategias que caracterizan la Nueva Gestión Pública tienen como fin principal relajar y flexibilizar a las instituciones públicas. Otra de las consecuencias de la Nueva Gestión Pública es la configuración de lo que se conoce como Administración Relacional para sustituir al modelo tradicional de Administración Pública (Ramió, 2002, p.2).

La Administración Relacional hace referencia a:

“un modelo en que el aparato administrativo tradicional reduce de forma drástica sus dimensiones reservándose la capacidad de planificación, decisión, control y evaluación y difiriendo la gestión directa de los servicios públicos a una red de instituciones públicas y, fundamentalmente, privadas” (Ramió, 2002; p.2).

En este sentido, para Thompson existen dos tipos de burocracia. La ideología de la producción es la más común en cuanto a la burocracia. Esta se caracteriza por la centralización u origen de la legitimidad en una sola autoridad; es decir, se trata de instituciones monocráticas, jerárquicas y verticales en las que cada funcionario se encuentra sujeto a recibir órdenes de un superior y tiene responsabilidad solamente ante el mismo. Las funciones de cada individuo están determinadas y limitadas y los temas que salen de ese espectro deben pasar a una autoridad para que tome la decisión. Este tipo de burocracia se caracteriza por un uso básico de la tecnología e inequidad en las recompensas a los funcionarios (Thompson, 1965, pp.3-10). Al Gore, denomina a este tipo de burocracia como industrial, siendo aquella que ha mantenido estable a la burocracia, mas no ha permitido su desarrollo (1993, pp.3-4).

En consecuencia, se pretende pasar de la denominada burocracia de producción a una de innovación o empresarial como la denomina Al Gore (1993, p.5). En este punto cabe otorgar una definición al concepto de innovación: “la implementación de nuevas ideas, procesos, productos o servicios. La innovación, por lo tanto, implica la capacidad al cambio y la adaptación” (Thompson, 1965, p. 2)

Las características que debe tener una burocracia del segundo tipo, son en primer lugar, personal técnico y especializado, por lo que se requiere de amplios períodos de capacitación al personal, así como de espacios de creación de nuevas ideas. De la misma manera, lo que se busca y se definió con la administración relacional es la descentralización del poder, el control entre compañeros más que por parte de la autoridad y una mayor movilidad dentro de la organización; es decir, evitar una limitación extrema en las tareas (Thompson, 1965, pp.10-18).

En este contexto, Kauffmam establece que la edad de las organizaciones no se relaciona necesariamente con su disponibilidad al cambio ya que si una institución logró cumplir un cierto número avanzado de años, es debido a que ha logrado superar la rigidez. La presencia del cambio en una institución se debe dar cuando se alcancen ciertos niveles de estabilidad, ya que cualquier modificación se refiere a un nuevo orden. Las nuevas reglas que surjan durante la vida de una organización deben basarse en valores tradicionales y en los principales objetivos de la institución pública (1971, pp.98-99).

Al tener el Registro Civil ya un siglo y doce años de existencia y al ser una de las instituciones más antiguas en donde se realizan trámites públicos, se puede decir que esta institución ya ha alcanzado los niveles necesarios de estabilidad e incluso, por ello se han propuesto reformas tanto al marco legal, como a través de las políticas públicas de modernización aplicadas en los últimos años y aún se puede seguir modificando sus procesos internos con los fines pertinentes de la presente investigación.

Kauffman menciona que pueden presentarse tres clases de problemas que inhiban el cambio. En primer lugar, beneficios colectivos como: viáticos, promociones, remuneraciones altas, bonos; oposición al cambio (que podría ser por los recursos antes mencionados); y/o, falta de capacidad para el cambio debido a la falta de: recursos, personal capacitado, poco desarrollo tecnológico, entre otras deficiencias sistémicas (1971, p.8).

Sin embargo, esos son factores que deben ser superados ya que la presencia de innovación en las burocracias, genera los siguientes resultados:

- a. Reduce los trámites
- b. Otorga un lugar prioritario al cliente
- c. Empodera a los empleados para generar resultados
- d. Mejora el gobierno por menos costos

Con estos objetivos, el ex vicepresidente americano sugiere aplicar algunas de las prácticas de los negocios privados al funcionamiento de las organizaciones públicas. Por ejemplo, aplicar las estrategias de mercado a los servicios públicos y no crear más instituciones y programas estatales al aparecer una adversidad, sino con el aparato burocrático existente tratar de solucionar y enfrentar ese problema. En este sentido, se propone reducir los programas gubernamentales que duplican esfuerzos, es decir, eliminar programas obsoletos, que dupliquen el trabajo de otras instituciones o que sirvan solo para intereses particulares y no nacionales (Al Gore, 1993, pp.5-8). En lo que concierne a este estudio, se refiere a no duplicar esfuerzos tanto por parte de la institución pública como del ciudadano que realiza el trámite.

Al Gore propone una implementación tecnológica e informática en estas instituciones con el fin de mejorar los servicios públicos y los procedimientos para realizar trámites públicos. De la misma manera, manifiesta que la búsqueda de calidad en el trabajo es importante. Esta se refiere a manejar los recursos disponibles asertivamente y lograr un servicio eficaz en el menor

tiempo posible. Para ello, es necesario explotar todo el potencial de cada empleado con fines institucionales (1993, pp.5-8).

En conclusión, las características principales en las instituciones públicas que ofrecen servicios y por lo tanto, donde se realizan trámites ciudadanos, deberían ser: liderazgo, información y análisis, planeación estratégica de calidad, desarrollo de los recursos humanos, implementación de procesos de calidad, resultados funcionales y satisfacción de las necesidades del usuario. La relación vertical y jerárquica entre empleados y directivos debe modificarse y en lugar de trabajar por separado, deben hacerlo juntos (Al Gore, 1993, p.67).

Por último, se debe monitorear el desempeño de las instituciones y el trabajo de los funcionarios públicos tomando en cuenta los siguientes factores:

- Carga de trabajo (workload) o niveles de actividad, tal como nivel de solicitudes procesadas
- Resultados (outputs)
- Impacto social (outcomes)
- Productividad (productivity)
- Costos (costs)
- Satisfacción del usuario (customersatisfaction), tal como el número de quejas recibidas, resultados de encuestas, entre otros.
- Calidad y oportunidad del servicio (servicequality and timeliness), tal como: tiempos de respuesta, tiempo de espera, accesibilidad al servicio (Caiden y Caiden, 1998, p.3).

“Estas medidas están diseñadas para apreciar la economía, la eficiencia y la efectividad con la que una organización pública suministra sus servicios” (Caiden y Caiden, 1998, p.4). La economía se refiere a la capacidad de una institución pública para operar al menor costo posible; la eficiencia es la relación entre los insumos y los resultados, y la efectividad marca el monitoreo de la política pública por medio de su evaluación al medir su impacto. Además,

la calidad de los servicios públicos puede determinarse con la satisfacción del usuario (Caiden y Caiden, 1998, p.4).

La finalidad del presente trabajo se encuentra relacionada con la provisión de servicios de calidad por parte de la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador. Para ello, se pretende determinar los costos innecesarios de transacción que generan los trámites que se realizan en esta institución. Sin embargo, antes de hacerlo se expondrán algunos estudios empíricos interesantes relacionados con el tema central del presente análisis.

2.3 Estudios de Caso Sobre Trámites y Costos de Transacción

El primer libro que ofrece una investigación empírica sobre Administración Pública y que utiliza por primera vez la palabra trámite (en su título) es el estudio de Buchanan de 1975. A partir de esa fecha, se ha experimentado un incremento en los estudios empíricos sobre trámites, sin embargo, globalmente la cantidad no es tan grande en comparación a los estudios que se han realizado sobre formalización (Scott y Pandey, 2000, p.618).

De manera similar, sucede que muchos de los estudios existentes sobre trámites utilizan escalas de medición parecidas a las de estudios relacionados con formalización. Por esta razón, estos dos términos suelen confundirse a pesar de tratarse de dos aspectos administrativos distintos, como se pudo evidenciar con las definiciones proporcionadas anteriormente (Scott y Pandey, 2000, pp.618-619).

El primer trabajo mencionado trajo como resultado que los funcionarios públicos tienden a acatar y comprometerse más con las reglas que aquellos funcionarios de instituciones privadas (Scott y Pandey, 2000, p.618). De ahí partieron otros estudios comparativos entre organizaciones públicas y privadas. Un ejemplo es el trabajo proporcionado por Rainey, Pandey y Bozeman que se enfoca en qué tipo de organización, es decir, pública o privada, posee mayor carga administrativa.

Con este fin, se tomó una muestra de gerentes de instituciones públicas y privadas para analizar su percepción de los trámites en base a una encuesta relacionada con tres hipótesis principales: ambigüedad de los objetivos, expectativas sobre recibir recompensas e inseguridad. Estas hipótesis fueron medidas a través de distintas variables (tamaño de la institución, recursos públicos, nivel de escrutinio público, sector e intensidad administrativa) en relación a la variable dependiente, es decir, los trámites, que fue dividida en trámites administrativos generales y trámites personales. De esta manera, se pudo determinar que las instituciones públicas enfrentan una carga mayor de trámites que las privadas como se explicó previamente (Rainey, Pandey y Bozeman, 1995, pp.569-573).

Existen otros trabajos sobre trámites públicos que se han enfocado también en indicadores de percepción. Entre estos encontramos un estudio de caso realizado por Rosenfeld en el que se aplica el modelo proporcionado por Kauffman. Ese modelo se enfoca en que el contexto externo de la burocracia determina las causas para que se originen los trámites. El estudio se enfoca en el programa denominado *Community Development Block Grants* del Departamento de Desarrollo y Vivienda de los Estados Unidos, el cual otorga subvenciones a comunidades desfavorecidas para el desarrollo de viviendas. El estudio medía la percepción de los beneficiarios sobre la carga de trámites que debían enfrentar para acceder al CDBG, en relación a otros programas implementados preliminarmente, y la diferencia entre la carga de trámites entre el primero y el segundo año de implementación del CDBG. De este estudio se dedujo que las causas externas que determinaron la reducción o el aumento de los trámites fueron: la cultura política, el gobierno federal, el congreso y finalmente, la burocracia (1984, pp.609-617).

En relación a la incidencia de los factores externos en el desempeño de las instituciones públicas y su manejo de los trámites, encontramos un trabajo importante sobre la influencia de la cultura y el apoyo político. Con este objetivo, Pandey y Moynihan toman como muestra un conjunto de instituciones encargadas de servicios públicos básicos. La variable dependiente

correspondiente al desempeño de la organización es medida a través de una encuesta sobre eficacia en una escala del uno al diez y sobre la calidad de los servicios en una escala de Likert de 5 puntos. Las variables independientes que se utilizan además del apoyo político y la presencia de una cultura de desarrollo, cuyo concepto fue explicado previamente, son: los recursos humanos, los sistemas de información y la forma de contratación y compras públicas. De este trabajo se deduce que los trámites afectan al desempeño institucional, que la cultura y el apoyo político juegan un rol importante en ese desempeño y que los mismos, poseen incidencia en la relación entre trámites y desempeño institucional (2006, pp.10-35).

Los autores anteriormente mencionados, junto con Coursey, elaboran otro estudio sobre la incidencia de los trámites y la cultura de desarrollo sobre la efectividad de las organizaciones. Para la población de este estudio, se tomó en cuenta instituciones públicas que atendían servicios de primera necesidad (dirigidos a la salud, familias y niños) y dentro de ella, se escogió una muestra de 274 funcionarios. El estudio se basó en la metodología cuantitativa como cualitativa. Para medir los resultados se aplicó el método de los Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) con el fin de responder a la pregunta de sí la cultura de desarrollo puede moderar la influencia de la carga generada por los trámites en el desempeño de las organizaciones. Así, se determinó que de dos instituciones que tengan ambas la misma carga administrativa, pero que una se caracterice por una cultura de desarrollo, es menos probable que el rendimiento disminuya en ésta última que en la que no cuenta con una cultura de desarrollo (Pandey, Coursey y Moynihan, 2007, pp.404-417).

Los estudios mencionados son importantes ya que muestran la necesidad de analizar las causas externas que pueden generar mayor o menor carga administrativa en una institución pública que provee un servicio a la ciudadanía para así saber cómo evitar determinados trámites. Sin embargo, también existen análisis que se enfocan en factores institucionales internos.

En este orden de cosas, existen trabajos que se han enfocado en causas netamente administrativas para analizar el desempeño institucional, entre ellos se encuentra un interés de algunos teóricos por el estudio de los trámites en términos de retrasos generados por la burocracia al realizar ciertas tareas administrativas. En este contexto, Pandey and Bretschneider proponen un esquema de medición de la carga de trámites partiendo de las demoras o dilaciones burocráticas como la variable dependiente de estudio. De la misma manera, estudian la relación entre los trámites y el interés de una u otra organización para utilizar las nuevas tecnologías de la información. Del análisis se obtiene que cuando la carga administrativa es alta, pero también lo es el interés por el uso de nuevas tecnologías, la tecnología es utilizada como un medio efectivo para reducirla (1997, pp.120-129).

Por otra parte, Rindfleish y Heide realizan una compilación de las principales publicaciones sobre costos de transacción exponiendo la metodología aplicada. Se tiene que en la mayoría de los casos se aplican encuestas a una muestra constituida en su mayoría por empleados de cargos medios o altos de la organización que se estudia. En los casos más ilustrativos se toma como variable dependiente la estructura de la gobernanza y como independientes: la inseguridad del ambiente y del comportamiento, así como la especificidad de los recursos (1997, pp.33-39).

Todos los estudios a los que se refieren Rindfleish y Heide utilizan como casos de análisis a empresas privadas, por lo que se considera de vital importancia ampliar el análisis sobre costos de transacción a las instituciones públicas. En este sentido, se ha encontrado dos estudios importantes relacionados con costos de transacción en la administración pública, y constituyen un aporte para el presente trabajo.

El primero corresponde a un análisis sobre los costos de transacción presentes en la educación. Los autores, Bryson y Smith, toman como marco de referencia los siguientes pasos: primero, perfilar la transacción de estudio a lo largo de varias dimensiones; segundo, evaluar las estructuras de gobernanza; tercero,

determinar cuáles principios de la gobernanza deben aplicarse a la transacción de estudio; cuarto, escoger la estructura que mejor aplicaría esos principios a la transacción y finalmente, monitorear esta aplicación. Con este fin, se realiza un análisis comparativo entre las transacciones que pueden existir dentro del servicio de educación (subsidios, mercado, regulaciones, servicio público, elección, etc.) y los principios de la gobernanza (justicia, libertad y eficiencia), así como las dimensiones de los costos de transacción (ej. oportunismo), para determinar la estructura que permita realizar la transacción de forma óptima, es decir, aquella que acarree menos costos (1990, pp.205, 218-225).

Por su parte, el trabajo de Wood y Bohte corresponde a un estudio empírico de los costos de transacción políticos que movilizaron la creación de 141 instituciones federales entre los años 1879 y 1988 en los Estados Unidos. Estos autores sostienen que las coaliciones que componen el Congreso norteamericano promulgan proyectos de ley estratégicos en relación a la creación de instituciones públicas con el objetivo de manipular los costos de transacción para lograr un beneficio esperado. “Un diseño administrativo políticamente sensible, con bajos costos de transacción proporciona mayores beneficios potenciales que un diseño con altos costos de transacción” (2004, p.198).

A pesar de que con menores costos de transacción es más fácil moldear las instituciones creadas y esto puede resultar beneficioso para la coalición oficialista, puede también generar boicots por parte de la oposición. En ese caso, sería más favorable diseñar una institución con altos costos de transacción en cuanto a su modificación, pero bajos costos en cuanto a su monitoreo y dirección. Los autores se centran en siete factores iniciales de diseño administrativo (que reflejan cada uno el tipo de contrato, procedimiento y control posterior) para concluir con las implicaciones mencionadas (Wood y Bothe, 2004, pp192-199).

Como se puede observar, la mayoría de estudios sobre costos de transacción se enfocan en empresas privadas; existen pocos en relación al sector público y

menos sobre temas administrativos. Además, no se han encontrado estudios que relacionen la medición de costos de transacción con los trámites público como tema central. Por esta razón, el presente trabajo propone realizar un análisis empírico sobre los costos de transacción presentes en los trámites que se realizan en dos de las tres oficinas del Registro Civil ubicadas en la capital del país. Con ese objetivo, resulta necesario presentar los estudios de diagnóstico que se realizaron en esa institución antes de aplicar la reciente política pública.

2.3.1 Estudios de Diagnóstico del Registro Civil

La principal herramienta utilizada para estudiar la situación del Registro Civil, previo al emprendimiento de la reciente política pública de modernización, fue la creación de dos árboles de diagnóstico. El primero, referente a la realidad de las oficinas centrales (oficina-matriz) de las principales ciudades del país: Quito, Guayaquil y Cuenca. Por otra parte, el segundo diagnóstico se lo realizó para determinar las condiciones de las oficinas de esta institución en las demás provincias del país (Registro Civil, 2010, p. 20).

Para la creación de los árboles de diagnóstico, se recopiló información a partir de encuestas aplicadas al personal de esta institución en todo el Ecuador. En el caso del primer árbol, se realizaron encuestas a 15 directores y a varios empleados en Quito, Guayaquil y Cuenca dando un total de 189 funcionarios. Para el segundo diagnóstico, se aplicó la información obtenida a través de funcionarios en otros cantones y provincias (Registro Civil, 2010, pp. 20, 37).

Las encuestas fueron direccionadas a detectar las dificultades relacionadas con los siguientes aspectos: en primer lugar, recursos humanos por ejemplo, la falta de capacitación o competencia del personal, inestabilidad laboral, falta de motivación, inequidad salarial, rechazo al cambio, entre otros. En segundo lugar, tecnología y comunicación; es decir, lo referente al acceso y la utilización de las tecnologías de la información por parte del personal y la comunicación entre ellos o entre las jefaturas provinciales y cantonales con las oficinas matriz. En tercer lugar, lo referente a la infraestructura y a la seguridad; es

decir, los aspectos como la falta de recursos económicos, recursos logísticos, demoras en los servicios, mala calidad de los mismos, inseguridad en la información, falsificación de documentos, instalaciones insuficientes y otros. Finalmente, lo referente al marco jurídico, a los procesos y las relaciones interinstitucionales, como una normativa caduca, falta de estandarización de los procesos, falta de sostenibilidad, falta de difusión de los servicios, falta de relación interinstitucional, entre otros (Registro Civil, 2010, pp.37-45).

Estos cuatro aspectos se determinaron a nivel provincial. Por su parte, en el caso de las oficinas principales se detectó una situación parecida y a estos aspectos se los dividió en seis categorías: procesos y sistemas de gestión y control; recursos humanos y comunicación; marco jurídico, estructura, desconcentración y corrupción; infraestructura; tecnología, sistemas y corrupción, y por último, relaciones interinstitucionales y sostenibilidad financiera (Registro Civil, 2010, pp.22-35). Es decir, se obtuvieron mayores particularidades relacionadas con el desarrollo de estas oficinas centrales en relación a las jefaturas cantonales y provinciales.

Todos estos aspectos llevaron a la construcción de un FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) institucional (Registro Civil, 2010, pp.67-69). El FODA constituyó una segunda herramienta para el análisis de las dificultades del Registro Civil para así aplicar un plan de modernización relacionado con todos estos factores determinados.

Finalmente, se determinó el nivel de institucionalización en relación a cuatro características: adaptabilidad/rigidez, complejidad/simplicidad, autonomía/subordinación y coherencia/desunión. De esta manera, se aplicó una encuesta de institucionalidad de nueve preguntas relacionadas con las variables mencionadas a 184 funcionarios, entre estos: 49 de Guayaquil, 32 de Cuenca, 72 de Quito y 31 directivos. Además de las variables anteriores, se añadieron las de cohesión y planificación, gestión del conocimiento, intereses institucionales y relaciones interinstitucionales (Registro Civil, 2010, p.63).

Para sistematizar los resultados se tomó una escala en la que el valor más bajo de institucionalidad era -1 y el más alto 1. De esta manera, entre -1 y 0 se encuentran las organizaciones que tienen una crisis de institucionalidad; entre 0.1 y 0.33, se ubican las instituciones con un nivel bajo de institucionalidad; entre 0.34 y 0.66, las instituciones con un nivel medio; y finalmente, entre 0.67 y 1 se encuentran las organizaciones con niveles altos de institucionalidad. En consecuencia, a nivel nacional agregado se obtuvo un puntaje de 0.29, el mismo que refleja un nivel bajo de institucionalidad, siendo los puntos más fuertes los relacionados con la variable de cohesión y planificación y la de intereses institucionales, mientras que el más bajo fue el de gestión del conocimiento (Registro Civil, 2010, pp.64-65).

Adicionalmente, es importante hacer referencia al caso de Quito al tratarse de la capital del país; y por tanto, donde los servicios deberían ser los más óptimos. Por otro lado, debido a los fines del presente estudio, que tomará en consideración las oficinas de la capital para el estudio empírico del trabajo. De esta manera, se obtienen que el valor resultante en Quito se coloca un punto por debajo del promedio nacional. La variable más alta en las oficinas de Registro Civil de la capital es la de cohesión y planificación y la más baja la de gestión del conocimiento, que se refiere al aprendizaje continuo y la mejora del desempeño en relación a las lecciones extraídas de los errores cometidos, lo que demuestra que no se evolucionaba, sino más bien se mantenía un retroceso continuo (Registro Civil, 2010, p.65).

A partir de todo este análisis, se aplicó la reciente política pública de modernización de la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación que se trazó en base a determinadas directrices. En general, las políticas del plan de modernización se basan en tres ejes principales, resultantes del diagnóstico realizado previamente, éstos son:

1. “Recursos humanos y procesos administrativo-financieros
2. Infraestructura física y tecnológica

3. Relaciones interinstitucionales y financiamiento” (Registro Civil, 2010, p. 48).

Se puede observar que todos los factores antes encontrados, fueron categorizados en tres parámetros: el primero, referente al recurso humano, es decir, los funcionarios públicos; el segundo, relacionado con los recursos materiales, es decir, el aspecto logístico y finalmente; y el tercero, a los recursos de capital, que se refiere al financiamiento externo.

Dentro de estos lineamientos, se encuentran los ejes estratégicos en los que se basan los componentes del plan de modernización. Estos son: gestión institucional, infraestructura civil y tecnológica, talento humano, cooperación interinstitucional, combate total a la corrupción, disponibilidad oportuna de recursos financieros, gestión ambiental responsable, nuevo marco jurídico, seguridad y confiabilidad de datos, inclusión económica y equidad social y principalmente, acceso de la ciudadanía a sus derechos (Registro Civil, 2010, p.77).

Una vez presentados los principales aspectos de diagnóstico del último plan de modernización del Registro Civil, se puede observar que el estudio realizado contiene un enfoque netamente institucional, esto en referencia a que las dificultades organizacionales se obtuvieron de una muestra conformada solamente por funcionarios públicos. En consecuencia, es a partir de los resultados obtenidos y examinados en base a las encuestas planteadas al personal, que se determinaron los lineamientos estratégicos a seguir dentro de la nueva política institucional, y por consiguiente, las actividades a efectuar dentro de los componentes originados de esas estrategias establecidas.

A pesar de que el objetivo estratégico principal es garantizar los derechos ciudadanos con respecto a los servicios de la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación, no se plantean encuestas, entrevistas, ni otro tipo de herramientas de investigación dirigidas a la ciudadanía per se, es decir a los usuarios de este establecimiento, tomando en cuenta que se trata de un

organismo de uso general, común y cotidiano. Además, en su mayoría, solo se toman en cuenta aspectos burocráticos internos (tecnología, infraestructura, logística, personal, financiamiento y aspectos administrativos) en el desarrollo del plan de modernización, que en términos de Bozeman se conocen como trámites intraorganizacionales (que se originan dentro de la institución y afectan a la misma institución) y la política no hace mayor énfasis a los trámites externos (los que surgen del exterior y que afectan a la organización), ni transversales (que surgen del exterior pero afectan a los ciudadanos y en especial a los ordinarios, es decir, aquellos que establece la institución y afectan a los ciudadanos (1993).

En consecuencia, el estudio que se presenta en el próximo capítulo se dirige a una muestra extraída de los usuarios del Registro Civil, para detectar los costos de transacción y las dificultades que los mismos enfrentan en los trámites ordinarios que realizan, lo que resulta de suma relevancia para mejorar los servicios del Registro Civil más allá de lo que ya ha logrado la implantación de la reciente política pública.

CAPÍTULO III

COSTOS DE TRANSACCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL

3.1 Metodología

La metodología aplicada en el presente estudio se basa principalmente en un análisis comparativo. El análisis se refiere a la descomposición del fenómeno u objeto de estudio en sus partes. Es decir, se parte de lo general a lo particular y de lo complejo a lo simple. El objetivo principal del análisis es conocer las partes como elementos de un todo y entender cómo estas están relacionadas entre sí, con el fin de comprender que leyes rigen al objeto en su totalidad. Según sea el carácter del fenómeno que se estudia, el análisis adquiere formas distintas. Es así que para el estudio de caso presente, el análisis se ha relacionado con el método comparativo. La comparación es necesaria porque permite controlar las hipótesis que se desarrollan al mirar un solo caso. Ampliar a más de uno afirma o desestima la hipótesis en control. Es por ello que para Sartori comparar en Ciencia Política es controlar (1991, p. 244).

El método de análisis comparativo permite medir la influencia de unas variables (independientes) sobre otra considerada como variable dependiente. En consecuencia, las variables independientes son la causa, y la variable dependiente el efecto. La finalidad de este método puede consistir en generar leyes generales (normalmente temporales) de orden causal que parten de la relación entre variables. Este diseño también se encuentra motivado por la definición de problemas específicos que parten de una determinada relación entre variables (Llamazares, 1995, p. 289).

Dentro de este trabajo, el análisis toma como objeto de estudio a los costos de transacción presentes en los trámites que los ciudadanos realizan en la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador. En capítulos anteriores se explicó cómo el estudio de los costos de transacción se desprendía del institucionalismo de elección racional combinado en parte con el institucionalismo histórico.

A este haber, Llamazares establece que dentro del institucionalismo basado en la elección racional, el análisis de las instituciones permite descifrar las formas en que interactúan los actores sociales, partiendo del conocimiento de sus preferencias exógenas, y así, deducir la producción de unos u otros resultados políticos. En este tipo de análisis se utiliza netamente la racionalidad instrumental, es decir, aquella que utiliza como herramienta para el estudio de los fenómenos sociales y que se define como un tipo de razón que sirve para determinar la manera más eficaz de lograr beneficios en base al cálculo de los posibles costos y ganancias. “Esta limitación garantiza a dicha variante de análisis institucionalista una extraordinaria simplicidad analítica” (1995, pp.293-294).

El institucionalismo de tipo histórico, por su parte, “presta una atención preferente a fenómenos de orden cognitivo distintos y más complejos de los que se incluirían en los análisis económicos de la política”. En este sentido, el institucionalismo histórico estudia la forma en que las instituciones han servido para configurar las preferencias de los actores. Por lo tanto, se da el proceso complementario al que se encuentra en el análisis de tipo racional, porque el institucionalismo histórico estudia elementos de orden simbólico y ritual que el institucionalismo racional la mayoría de veces excluye (Llamazares, 1995, p.294).

Como se puede observar, los métodos utilizados en los dos tipos de institucionalismo se complementan, y es por ello que el estudio de los costos de transacción al provenir de las dos corrientes debe ser lo bastante amplio como para determinar su causalidad y efectos. Para los fines del presente trabajo, el estudio desde una perspectiva neoinstitucional mediante el método de análisis comparativo irá enfocado a los costos de transacción dentro de la administración pública ecuatoriana.

En este sentido, se han seleccionado dos de las tres oficinas del Registro Civil de la capital, ubicadas al norte y sur de Quito respectivamente, con el fin de realizar un análisis comparativo de los costos de transacción presentes en los

trámites, a partir de la aplicación del reciente Plan de Modernización en esta institución. Es necesario especificar que se han escogido las dos oficinas, dejando a un lado aquella ubicada en San Blas en el centro de Quito, debido a que la primera, ubicada al norte es una de las tres oficinas matriz de la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación (además de la de Guayaquil y la de Cuenca), y por lo tanto se encarga de todos los temas administrativos institucionales, y atiende trámites que no se pueden realizar en otras jefaturas del país, como por ejemplo, aquellos relacionados con extranjeros. Por su parte, la sede del sur es la que alberga el archivo nacional de certificados, tales como partidas de matrimonio y nacimiento y por ende, acoge a un gran flujo de usuarios. En consecuencia, las dos oficinas tienen gran representatividad para poder examinar los costos de transacción de la institución.

Los resultados de este análisis permiten establecer los costos adicionales innecesarios que todavía han quedado sin abordar y sin corregirse en el Registro Civil, con el objetivo de realizar una propuesta que disminuya los costos de transacción para los usuarios. Es necesario tomar en cuenta que la metodología aplicada en el presente estudio, así como sus implicaciones, podrán servir de modelo para estudiar otras oficinas del Registro Civil del país, e incluso para la experimentación con otras instituciones públicas donde se realicen trámites en el Ecuador.

3.2 Muestra y Datos

Dentro de los costos de transacción en instituciones públicas, existen dos variables que se han considerado las más importantes para el presente trabajo.

En primer lugar, el tiempo. Es decir, ¿cuánto le toma a un ciudadano realizar un trámite?, ¿cuánto tiempo debe esperar en la fila?, ¿en cuánto aumenta el tiempo si existen errores en algunos de sus datos personales?, entre otras incógnitas similares. La segunda variable, es el dinero invertido, entendiéndose como la cantidad o valor monetario que destina un ciudadano a la realización de un trámite, y no solamente la tasa oficial que debe financiar por cada trámite

que realiza en el Registro Civil, sino también los costos extraoficiales: el transporte en caso de que le tenga que ir a otras jefaturas, la inversión que realiza para obtener los documentos que cuentan como requisitos para la realización de un trámite, entre otros valores adicionales.

Tal se explicó en capítulos anteriores, el Registro Civil ofrece cuatro servicios importantes: cedulación, matrimonios, defunciones e inscripciones (nacimientos, reconocimientos y adopciones). Sin embargo, para el análisis empírico se tomará en cuenta el trámite más común e importante, que es la cedulación, puesto que la cédula de identidad y ciudadanía es el documento que certifica la pertenencia al país y por tanto, no se puede realizar otros trámites en el país sin la obtención de este documento.

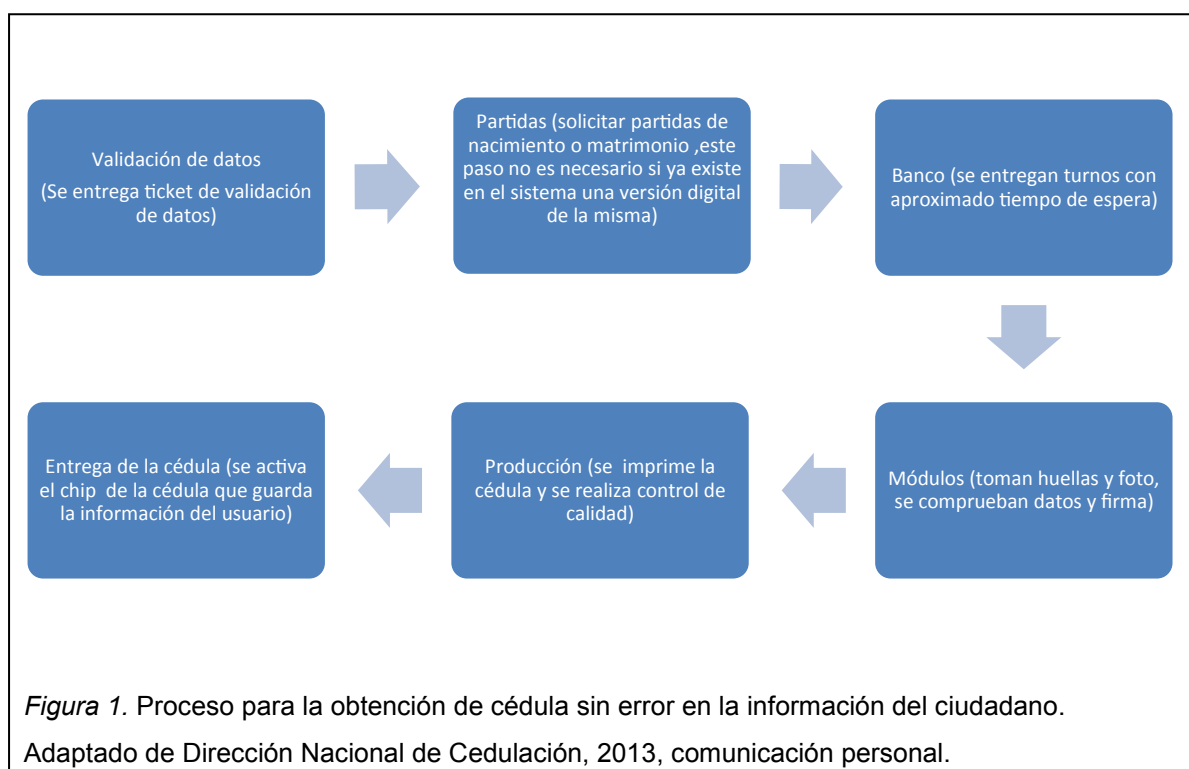
Para poder medir los dos costos explicados en relación a la cedulación y sus causas y efectos dentro de la institución, se han utilizado tres herramientas de recolección de datos. La primera constituye una entrevista dirigida a una antigua funcionaria del Registro Civil, la Ingeniera Adriana Murillo, que ejerció el cargo de Directora Nacional de Recursos Humanosa partir del 2009 y más tarde, el de Directora Nacional de Cedulación hasta el año 2011 y por tanto, pudo presenciar los inicios de la implementación del plan de modernización en esta entidad. Dicha entrevista se encuentra en el anexo 4. Las otras dos herramientas se explican a detalle a continuación.

3.2.1 Observación de Campo

Con el objetivo de determinar los costos de transacción relacionados con el tiempo se ha recurrido a la observación de campo en las dos jefaturas seleccionadas. Para ello, se han seleccionado al azar, tanto en la oficina del sur como en la del norte, dos usuarios por hora establecida en el estudio, es decir, dos ciudadanos a las 9 am, dos a las 11 y 30 am y dos a las 2 y 30 pm, que realicen el trámite para obtener su cédula, sea por primera vez, renovarla o recuperarla en caso de robo o pérdida. De esta manera, se ha tomado con un cronómetro el tiempo que invierten en obtener este documento, y se ha analizado si han enfrentado contratiempos (como por ejemplo, errores en sus

datos), que dilaten el tiempo necesario para la realización del trámite. Dicha observación se presenta en el anexo 6 del presente trabajo.

Con esos fines, es necesario presentar un esquema de los procesos que deben seguir los ciudadanos para obtener su cédula. A continuación se presenta un gráfico del proceso común cuando no se ha detectado ningún error en la información del ciudadano.



La información verificada en la entrevista en los módulos permite además construir el certificado biométrico de los ciudadanos, que contiene toda su información personal y que puede ser requerido para otros trámites. De la misma manera, en los módulos se puede detectar errores relacionados con las huellas digitales, tales como la falta de coincidencia entre la huella digital actual con la de menor de edad, doble identidad, suplantación de identidad, cruce de información. En tal caso, se envía al interesado al Departamento de Identificación Humana donde el perito dactilar lee las huellas y envía las

nuevas a rectificaciones para que se las actualicen (Dirección de cedulaación-Registro Civil, 2013, comunicación personal).

En el caso de extranjeros, la validación de datos se debe realizar en las oficinas de Registros del Exterior (solo en las oficinas matrices de Quito, Guayaquil y Cuenca) y toma 48 horas la entrega de la cédula ya que se comprueban que los documentos del mismo sean legales y se validan con el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador (Área de Extranjería-Registro Civil, 2013, comunicación personal). Sin embargo, otros documentos se pueden apostillar con un costo de \$10 dólares y/o legalizar con un costo de \$2 dólares en el Registro Civil de Turubamba (sur de Quito).

Por otro lado, en caso, de que al momento de la validación de datos se registre un error en la información que se encuentra en el sistema, mas no en los documentos del ciudadano (como es la partida de nacimiento), el proceso es distinto al anterior, por lo que se expone a continuación.



Las partidas íntegras de matrimonio o nacimiento, se pueden solicitar en Turubamba; en el Bloque A, en caso de que se trate de un usuario que no sea de Quito, sino de otra parroquia de Pichincha o de otra provincia del país; o en

el Bloque B, en caso de que el usuario haya realizado la inscripción en la capital. En estos casos la partida de nacimiento es entregada en el turno y la hora asignada al solicitarla (puede tomar entre 4 y 5 horas). Cabe aclarar que dentro del Bloque A se encuentra una sección de Certificados en donde se entregan las partidas gratuitas al presentar el ticket de validación de datos, para trámites internos (corregir errores en los documentos, solicitar la cédula, entre otros), mientras que hay otra sección de Recaudaciones en donde se entregan las partidas de los ciudadanos que pagan por ellas para trámites externos. En caso de no encontrarse una partida de nacimiento o matrimonio en Turubamba, el usuario deberá acudir a la parroquia o provincia donde efectuó la inscripción (Información-Registro Civil, 2013, comunicación personal).

Por su parte, en la matriz del norte es común encontrar las partidas íntegras de Quito, por lo que en caso de que se necesite una partida del resto del país que se encuentre en Turubamba, se lo podrá solicitar a través del servicio express que permite traer documentos de la oficina ubicada en el sur hacia la matriz de la capital (puede tomar entre 48 horas y 3 días) Información-Registro Civil, 2013, comunicación personal).

Sin embargo, si el error o los errores se encuentran en los documentos del ciudadano, el proceso es el siguiente:

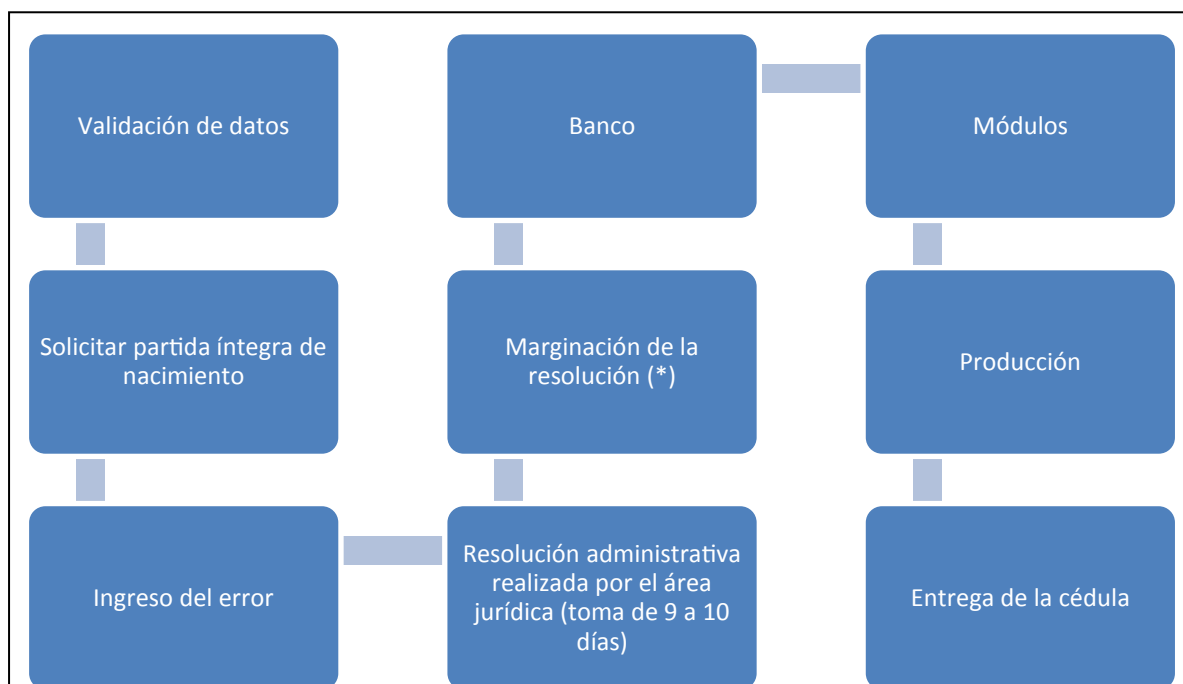


Figura 3. Validación de datos cuando se registre un error en la información que se encuentre en el documento del ciudadano

Nota explicativa: *Solo se puede realizar en Turubamba y toma 2 días. Puede tomar de 15 días hasta 1 mes si se solicita el envío del documento a la matriz del Norte. Se puede solicitar la cédula antes de la marginación, con la resolución administrativa, si se trata solamente de errores internos, por ejemplo: errores en la partida de nacimiento del padre del usuario. Adaptado de Dirección Nacional de Cedulación, 2013, comunicación personal.

Pueden existir otros casos en los que existen errores tanto en el sistema, como en los documentos oficiales del ciudadano (partida de nacimiento o de matrimonio); en ese caso se tendrán que realizar los dos trámites: rectificación y resolución administrativa (Información-Registro Civil, 2013, comunicación personal).

3.2.2 Encuesta

Además de la observación de campo, se ha utilizado el método por encuestas con el objetivo de determinar los costos monetarios, además de los de tiempo que invierten los ciudadanos en realizar el trámite de cedulación en el Registro Civil.

Debido a que el presente estudio se enfoca en los ciudadanos, a diferencia del análisis de diagnóstico realizado por el Registro Civil antes de emprender su último plan de modernización, se ha seleccionado una muestra de ciudadano, sin distinción por género, nacionalidad o edad, pero que cumplieren el requisito de haber realizado el trámite de cedulación dentro de los últimos cinco años. En base a estas características y partiendo de la disponibilidad de las personas, se obtuvo una muestra de 261 ecuatorianos. De esta manera, se puede reunir una mayor variedad de experiencias que permitan entender de mejor manera las situaciones relacionadas con los costos de transacción que se presentan en esta entidad y que afectan a los usuarios en particular y en general.

Se realizaron encuestas físicas a usuarios que finalizaron el trámite de cedulación en las dos oficinas del Registro Civil escogidas ubicadas en Quito, así como encuestas por internet, a través del correo electrónico y redes sociales, a distintos ciudadanos que han realizado el trámite de cedulación desde la fecha de aplicación de la última política pública de modernización. El anexo 3 del trabajo presenta la encuesta.

La encuesta tiende a interpretar los costos de transacción monetarios y de tiempo que enfrentan los ciudadanos al realizar el trámite de cedulación en el Registro Civil, así como las causas y consecuencias de los mismos, relacionadas con temas como: recursos empleados en los procedimientos, la claridad de la información, influencia de los trámites en la productividad del ciudadano, casos de corrupción, entre otros.

La encuesta incluye preguntas cerradas que son tabuladas y analizadas a posteriori. De la misma manera, incluye una pregunta abierta al final sobre lo que el ciudadano considera que debería mejorar en la institución para la realización más eficaz de los trámites o alguna sugerencia en especial, lo que servirá de soporte para las recomendaciones del presente trabajo.

3.3 Medición y Resultados

En el anexo 5, se puede encontrar una tabla con los resultados numéricos referentes a la encuesta realizada. A continuación se presenta el análisis de los resultados y algunos gráficos que clarifican dicha tabulación. Por su parte, en el anexo 6, se presenta las observaciones realizadas en la sede del norte y en la del sur del Registro Civil del Ecuador.

En primer lugar, se tiene que de las 261 personas encuestadas, 255 respondieron en qué sede realizaron por última vez el trámite de cedulación durante los últimos cinco años. De ellas, el 69% lo realizó al norte de Quito y el 31% en la oficina ubicada al sur de la ciudad.

En este sentido, según las estadísticas de la Dirección Nacional de Cedulación, durante el 2010, año en que se implantó el sistema MAGNA para las nuevas cédulas con chip (que guarda y protege la información personal), se produjeron 213.040 cédulas en total en el año en el Registro Civil del sur de Quito (ubicado en Turubamba) y 217.800 en el Registro Civil del norte de Quito (ubicado en la Av. Amazonas y NNUU) (Dirección Nacional de Cedulación, 2013, comunicación personal).

En el año 2011, el promedio de producción mensual en la totalidad de las oficinas de la provincia de Pichincha fue de 17.400 cédulas, siendo 27.900 el promedio mensual de las cédulas entregadas en la matriz al norte de Quito y 15.800 en Turubamba. El promedio diario en el 2011 en Pichincha fue de 2300 cédulas, siendo el promedio diario de 1.270 cédulas al norte de Quito y de 720 en Turubamba (Dirección Nacional de Cedulación-Registro Civil, 2013, comunicación personal).

Para el 2012, el promedio mensual en Pichincha aumentó a 40.800 cédulas. Sin embargo, en el caso de Turubamba, el promedio mensual se redujo a 12.916 cédulas y en la matriz, a 18.700 cédulas mensuales; lo que demuestra que la producción de cédulas aumentó debido a un incremento de producción en las demás parroquias de Pichincha y en la tercera oficina de Quito ubicada

en el centro de la ciudad (San Blas). El promedio diario en Pichincha fue de 2.000 cédulas en ese mismo año, produciéndose 850 cédulas diarias al Norte de Quito y 590 en Turubamba. (Dirección Nacional de Cedulación-Registro Civil, 2013, comunicación personal).

Finalmente, en Enero y Febrero del 2013, previo a las elecciones, se entregaron 54.757 cédulas al norte y 59.876 cédulas al sur. Para marzo, la producción disminuyó a 36.888 cédulas. En el caso de abril, el promedio diario en Pichincha fue de 1.100 cédulas en el Norte de Quito y de 895 cédulas en Turubamba. (Dirección Nacional de Cedulación-Registro Civil, 2013, comunicación personal). Lo que quiere decir que si se dividen los promedios diarios de las dos oficinas, para el número de horas de trabajo (8 horas) regular, se tiene que se deberían producir en promedio 137,5 cédulas en el Registro Civil del norte y 111, 9 en el Registro Civil del sur, por hora. Lo que implica que en los dos casos se deba entregar cada cédula en medio minuto.

De esta manera, se puede observar un gran incremento en la producción de cédulas ya que según la entrevista realizada a la Ingeniera Adriana Murillo, antigua funcionaria del Registro Civil, en el 2009 se entregaban en promedio 200 cédulas diarias en estas oficinas de Quito (2013, anexo 4).

Retornando a los resultados encontrados por medio de la encuesta, se tiene que de los 261 encuestados, 257 personas respondieron a la pregunta referente al horario en que realizaron su trámite de cedulación. Entre ellas el 35% lo realizó entre las 8 am y las 10 am, el 44% lo realizó entre las 10 am y el medio día, el 16% lo hizo entre las 12 pm y las 3 pm y finalmente, solo el 5% lo hizo a partir de las 3 pm hasta la hora de cierre del servicio alrededor de las 5 pm.

Durante la observación, se evidenció que durante el horario del medio día y las tres de la tarde, se reduce el número de funcionarios que atienden al público ya que se dirigen a almorzar por turnos, lo que puede afectar a los usuarios al acrecentar las filas de espera.

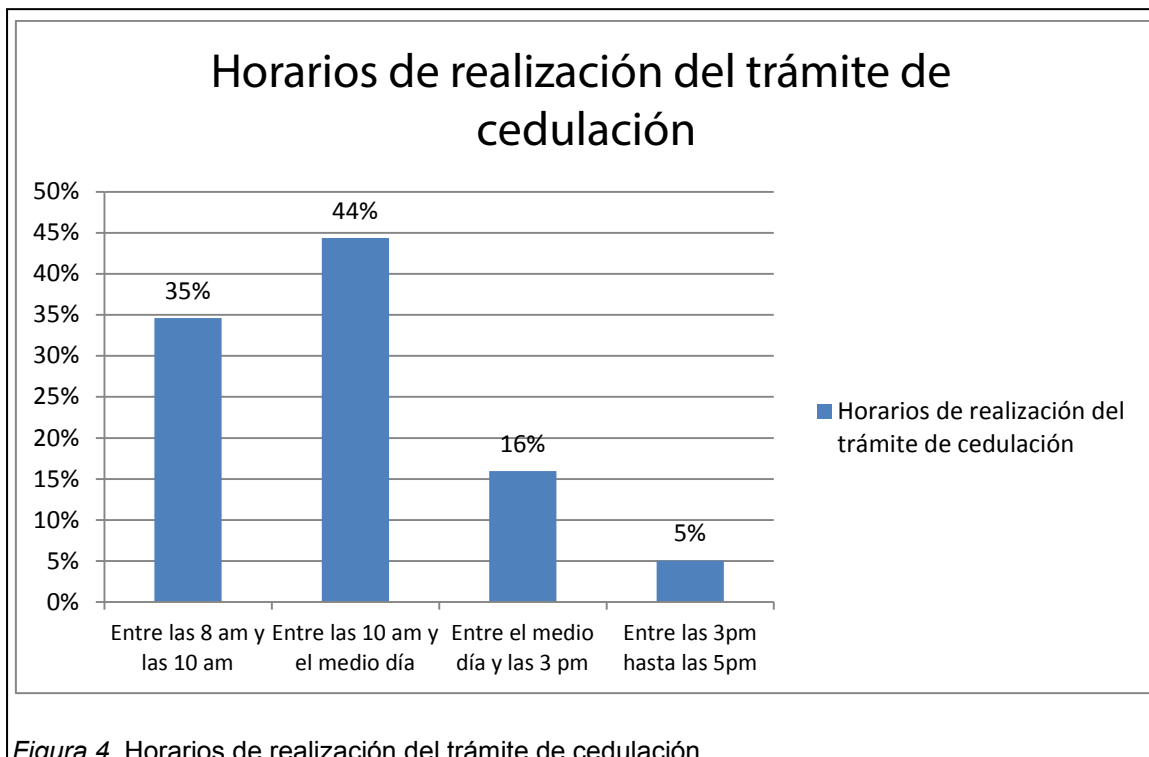


Figura 4. Horarios de realización del trámite de cedulación

Ahora bien, en relación a los costos de transacción de tiempo medidos, se tiene el siguiente gráfico en relación al tiempo que tomó a los encuestados (259 que respondieron la pregunta en cuestión) realizar la totalidad del trámite de cedulación.

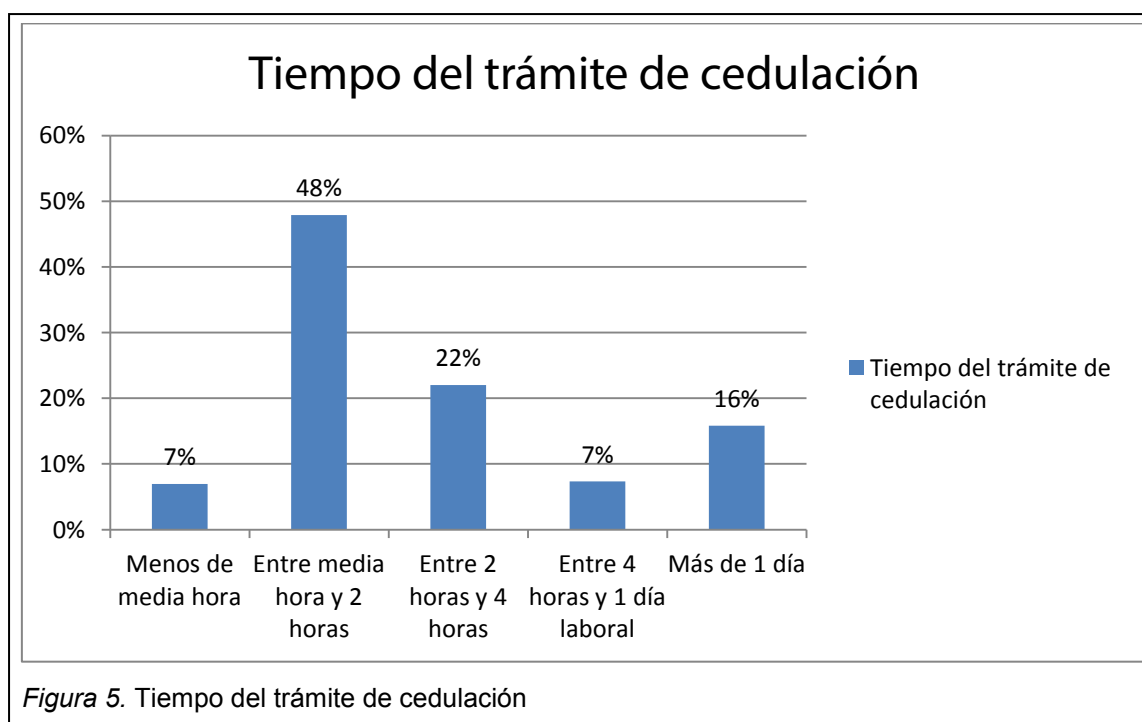


Figura 5. Tiempo del trámite de cedulación

Como se puede observar, a la mayoría de individuos les toma entre media hora y dos horas realizar el trámite, lo cual ha permanecido similar desde el inicio de la implementación de la política de modernización como demuestra la entrevista realizada a la Ingeniera Adriana Murillo quien explicó:

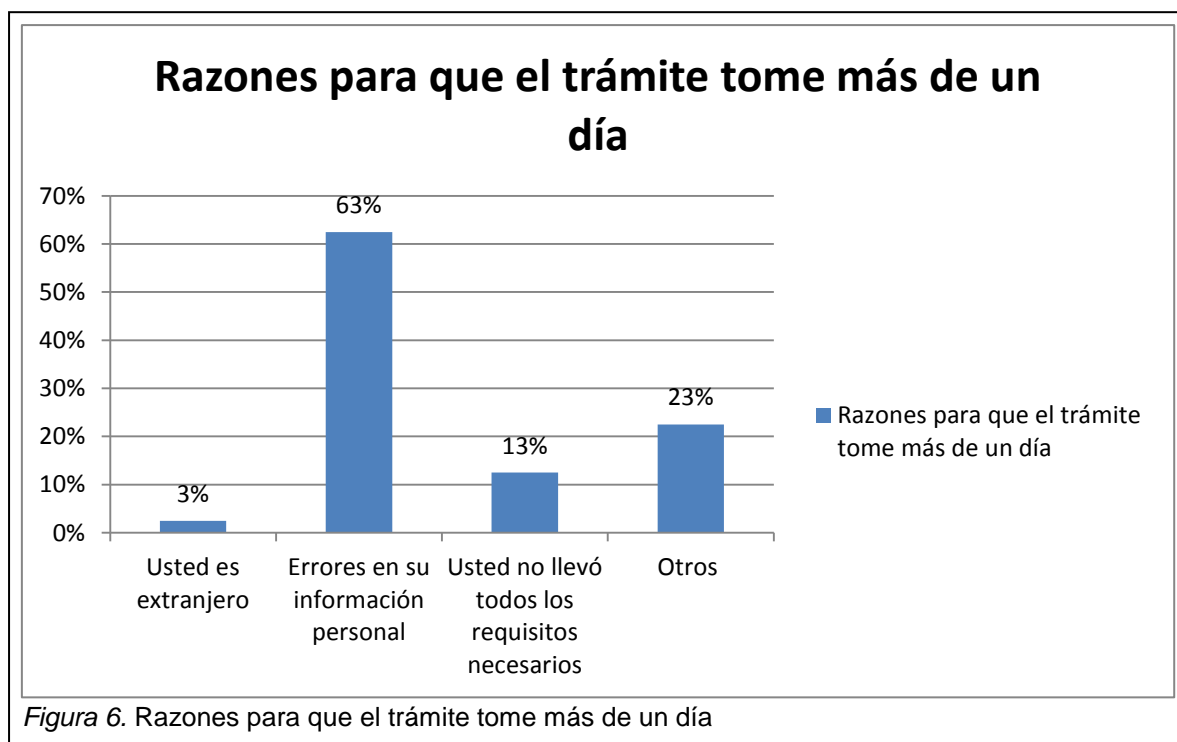
“En ese tiempo para obtener una cédula el trámite inicialmente tenía un promedio de dos horas dependiendo también del nivel de usuarios que había en ese momento o en el día, pero en el mismo año, a medida de que se iban implementado ciertas mejoras que eran pequeñas y a veces, imperceptibles, la cédula se llegó a obtener hasta en media hora” (2013, anexo 4).

Esta situación también se evidenció durante la observación realizada en las dos sedes, ya que a las cuatro personas que lograron obtener su cédula en el mismo día, les tomó entre 52 minutos (la persona que menos se demoró) y 1 hora con 52 minutos (la persona que más se demoró) la totalidad del trámite hasta la entrega final de la cédula. Cabe aclarar que estas personas realizaron su trámite en distintos horarios, tomando la totalidad del trámite prácticamente el mismo tiempo en cualquier horario.

Sin embargo, se debe notar que según las mismas observaciones, la sección que más tiempo toma a los usuarios en un trámite en el que las partidas se encuentren digitalizadas es la de validación de datos, lo que se observó en 8 de los 12 casos estudiados. En promedio esta sección toma 50 minutos con 51 segundos. Y la sección que menos tiempo toma a los usuarios es pagar en el Banco, en donde adicionalmente, se entrega un turno con un tiempo de espera aproximado para la atención en la próxima sección que son los módulos. Esta sección toma aproximadamente 4,40 minutos.

De la misma manera, estas observaciones permitieron comprobar que existen casos que pueden tomar más de un día, como se puede ver en el anexo 6 del presente trabajo. Ocho de los doce usuarios observados no lograron obtener su cédula debido a errores en sus documentos, o porque debían esperar a que les entreguen sus partidas de nacimiento o matrimonio, o solicitarlas en otras

oficinas del Registro Civil para poder realizar el trámite. En este sentido, como se muestra en el gráfico anterior, el 16% de las personas encuestadas se demoraron más de un día, lo cual constituye el tercer porcentaje más alto, después del tiempo de dos horas a cuatro horas (22%).



Entre las razones que establecen los encuestados para que les haya tomado más de un día realizar el trámite de cedula, la principal es la detección de errores en su información personal. En cuanto a los que seleccionaron la cuarta opción, se tiene razones tales como: no hubo sistema el día que acudieron, la falta de personal, no le proporcionaron indicaciones correctas en la institución, lo que llevó a que se retrase; problemas encontrados en huellas dactilares, y finalmente, existen algunos que no conocen porqué se demoró más de un día su trámite estableciendo que no le explicaron las razones en el Registro Civil.

Adicionalmente, la encuesta demuestra que el 51% de las personas que indican demorarse más de un día, manifiestan que en dos días ya lograron obtener su cédula, seguido por un 21% de personas que manifiestan que se demoraron más de 15 días. Siendo los errores la mayor causa para demorarse más de un día en el trámite de cedula, se deduce que la diferencia tan

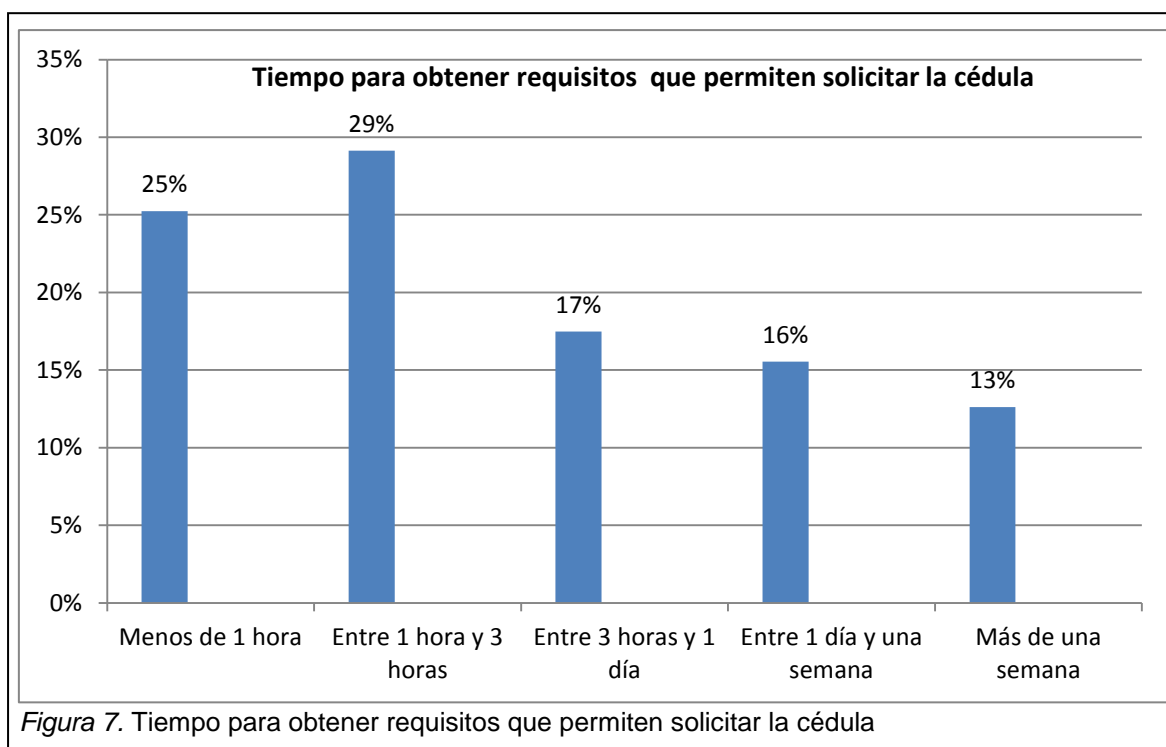
grande entre los dos tiempos se podría deber al hecho de que en el caso de los errores en el sistema, solamente se debe esperar a recibir las partidas de matrimonio y/o nacimiento y enseguida se realiza la rectificación. Mientras que cuando se trata de un error en los documentos personales, se debe esperar de 9 a 10 días por la resolución administrativa, como lo demuestra el caso número 6 de las observaciones realizadas en la matriz ubicada al norte de Quito. Más tarde debe realizarse una marginación que puede tomar hasta 2 días adicionales en Turubamaba y entre 15 días y un mes en el norte.

En este contexto, a pesar de que en el Registro Civil no se llevan estadísticas de los errores en documentos de los usuarios, el Doctor José Miguel Pozo, funcionario del Departamento de Asesoría Jurídica del área operativa de la matriz de la institución, manifiesta que aproximadamente el 10% de las personas que acuden al Registro Civil del norte de Quito, presentan errores en sus documentos que deben ser corregidos a través de resoluciones administrativas (Asesoría Jurídica-Registro Civil, 2013, comunicación personal).

La Ingeniera Murillo manifiesta que el origen de los errores en documentos se encuentra principalmente en la impericia de los antiguos funcionarios, ya que en el pasado todas las inscripciones en libros se realizaban manualmente, y más tarde, a máquina de escribir, por lo que los funcionarios escribían los datos como los escuchaban, a falta de un sistema digital que pudiese hacer revisiones. Entonces, se debe en gran medida a un tema de falla humana (2013, anexo 4).

De la misma manera, en la encuesta se averiguó cuántos de los encuestados habían tenido que solicitar otros documentos para poder acceder a realizar el trámite para obtener la cédula. Esta pregunta fue respondida por 242 personas, de los cuales el 36% indican haber requerido otros documentos. Se debe tomar en cuenta que los requisitos principales para la cédula son las partidas de nacimiento y de matrimonio; sin embargo, como se explicó algunas de estas ya se encuentran digitalizadas y por ello, las personas no necesitan solicitarlas, sino que al momento de realizar la validación de datos las reciben, como se

puede evidenciar en los cuatro casos presentados en los cuadros de observación que sí lograron obtener su cédula. En el siguiente gráfico se presenta el tiempo promedio que toma para los encuestados obtener dichos requisitos.



En este sentido, la Ingeniera Murillo explica que con la implementación de la nueva política pública, se dio un “incremento de ciertos requisitos para poder obtener o acceder a los servicios del Registro Civil” en relación al pasado, en el que generalmente no se requería de nada más que la presencia del titular para tomarle la foto, la firma y la huella digital. Según la Ingeniera Murillo, este aspecto es positivo porque se han establecido con mayor claridad los requisitos para acceder a los distintos servicios del Registro Civil (2013, anexo 4).

Sin embargo, al mismo tiempo se puede observar que las personas, en su mayoría, destinan de una hora a tres horas adicionales a obtener estos requisitos, además del tiempo que invierten realizando el trámite de cedulação *per se*. Incluso, en las observaciones se advierte que dos personas en la oficina del norte se retiran del trámite ya que deben esperar más de una hora para solicitar la partida. De la misma manera, hay tres en el sur que si esperan

a solicitarla, sin embargo, se les informa que les entregarán al día siguiente laborable. Finalmente, existen dos casos en los que se informa a los usuarios que deben ir a buscar sus certificados a la provincia donde se realizó las inscripciones.

Aquello se puede analizar a través de la encuesta, en la que se realizaron varias preguntas relacionadas con la movilización de los usuarios a distintas oficinas del Registro Civil para solicitar documentos. En este sentido, se tiene que de los encuestados que tuvieron que solicitar otros documentos, el 61% (de los que respondieron a la pregunta) tuvo que viajar a Turubamba. Esto se explica porque el archivo nacional de partidas de nacimiento se encuentra en esa jefatura, como se explicó previamente. El 23% tuvo que movilizarse a la matriz del norte, el 11% a otras parroquias de Pichincha y solamente, el 5% a otras provincias del país.

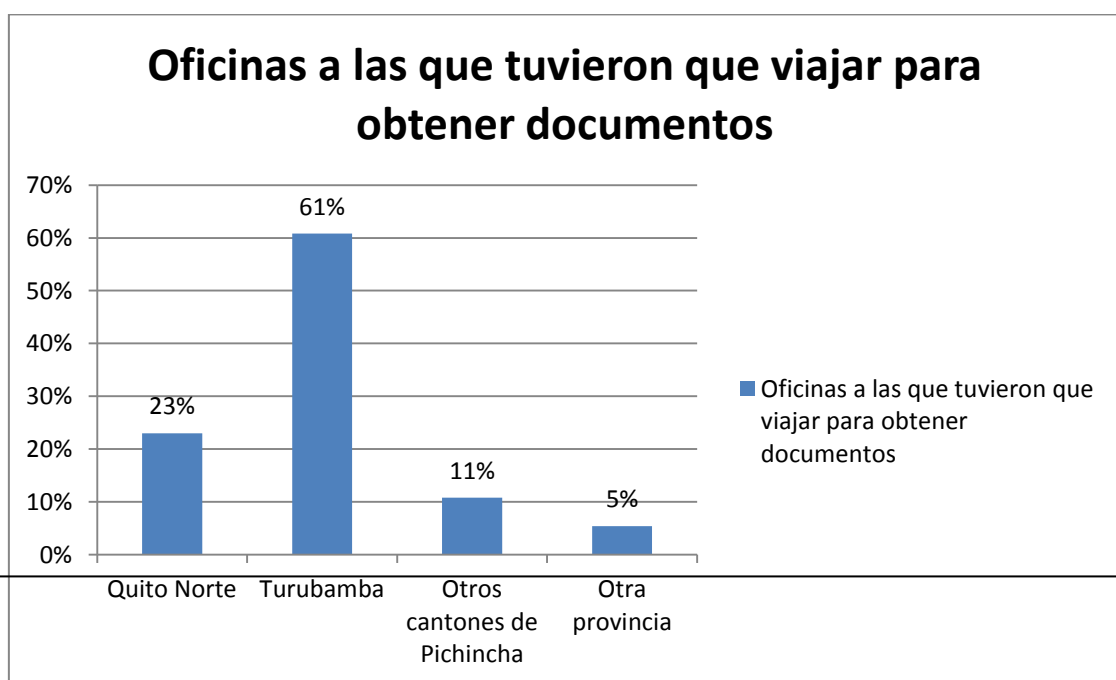
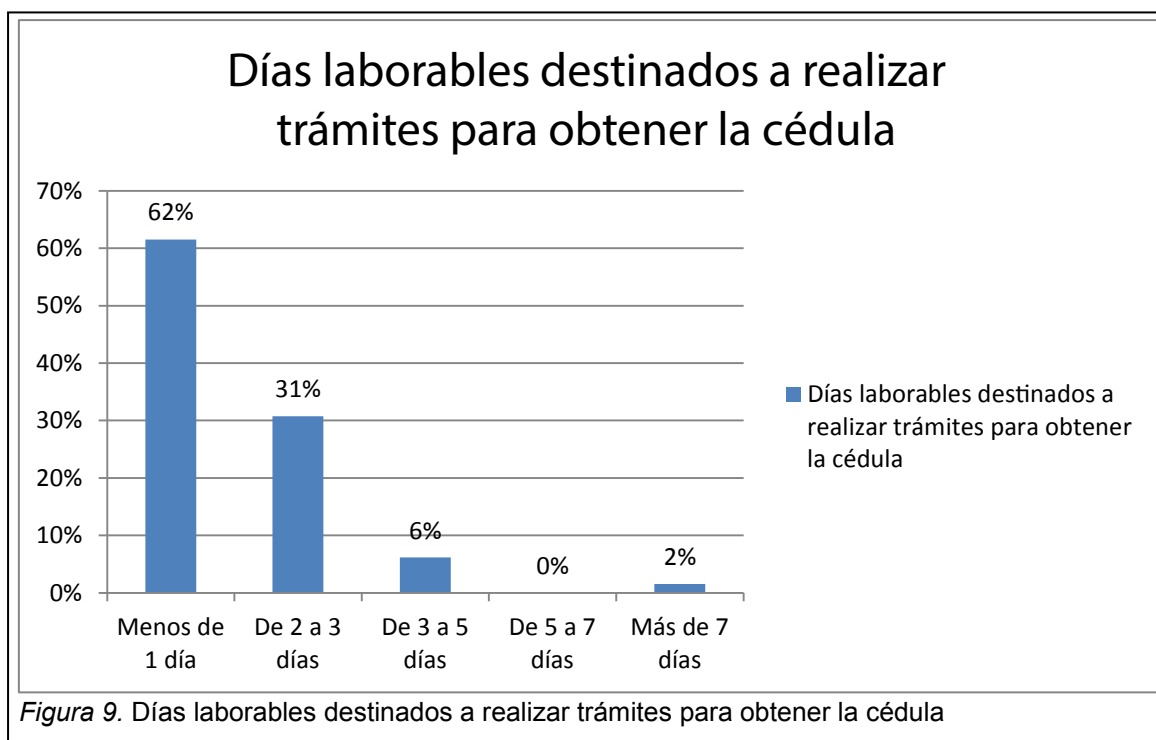


Figura 8. Oficinas a las que tuvieron que viajar para obtener documentos

En el 51% de los casos, el principal motivo del viaje fue corregir errores en sus documentos personales y en el 41% de los casos obtener los requisitos para acceder a la cédula. Así, se puede observar que los casos que mayores costos

demandan a los usuarios son los que enfrentan errores en sus datos personales.

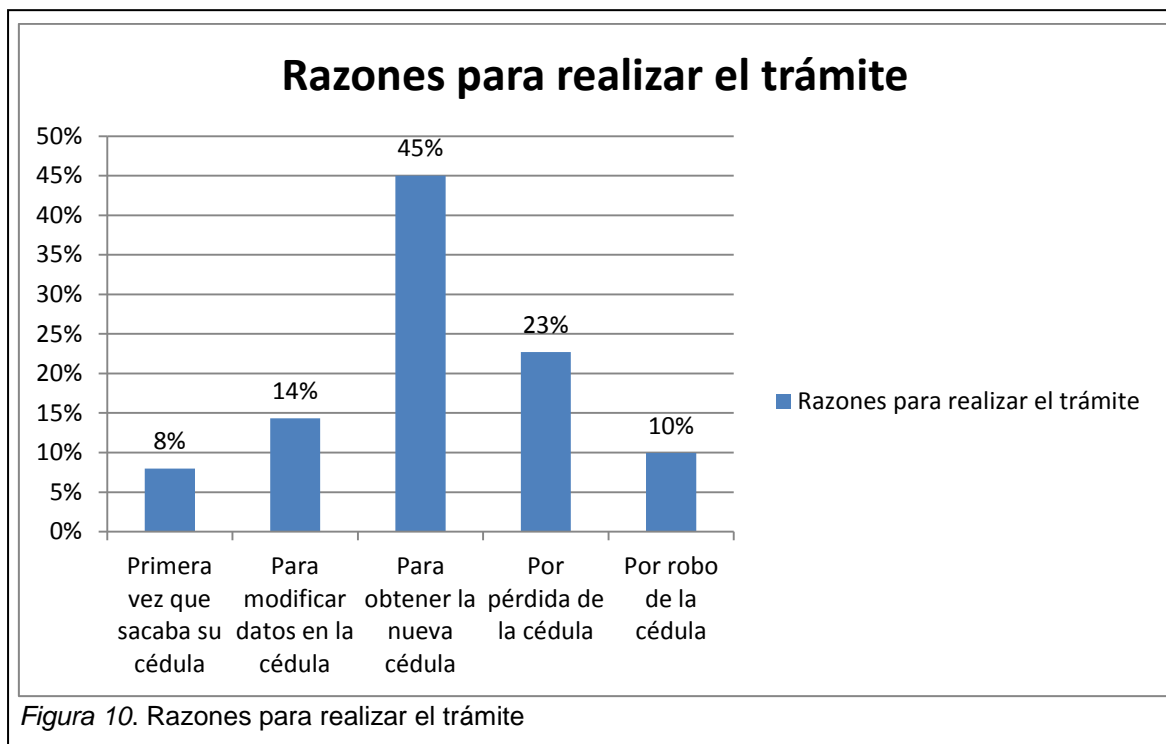
Dentro de los casos en que los usuarios deben movilizarse a otras oficinas del Registro Civil, se tiene que el 84% viajaron en días laborables y tan solo el 16% no lo hizo en días laborables. En el siguiente gráfico se presenta los días que se ausentaron de sus trabajos estas personas para poder realizar los trámites pertinentes.



Se tiene que el 62% destinó menos de un día laborable a realizar estos trámites, seguido por un 31% que destinó de dos a tres días a ello.

Por otra parte, es necesario conocer las razones por las que la muestra estudiada realizó el trámite y los precios que pagaron como consecuencia. Tomando en cuenta que a partir del 2009 se implantó el sistema MAGNA, que produce las nuevas cédulas, de los 251 encuestados que respondieron a la pregunta de la razón para realizar el trámite, un 45% manifiesta haberlo hecho para obtener esta nueva cédula, seguido por un 23% que lo hizo por pérdida de la cédula y un 14% que lo realizó para modificar datos en su cédula anterior

(por ejemplo, el lugar de residencia, el nivel académico, el estado civil, entre otros). Un 10% lo realizó por robo de su cédula (presentando la denuncia) y el 8% para obtener por primera vez su cédula o la de un hijo menor de edad.



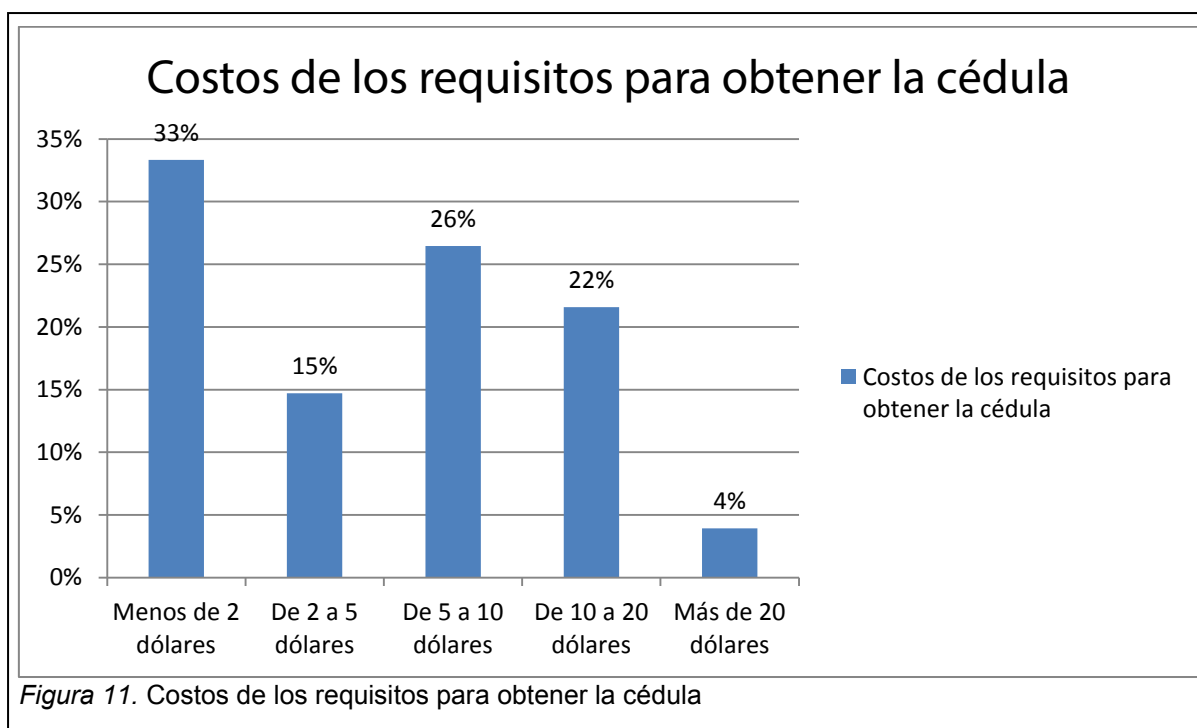
Por otra parte, es necesario conocer los costos de los diferentes trámites relacionados con la cedulaación. La Ingeniera Murillo explica que el trámite de cedulaación antes de la implementación de la última política de modernización tenía un costo de \$6.00 (2012, anexo 4). En la actualidad, como se puede observar en el anexo número 2, sacar por primera vez la cédula tiene un costo de \$5.00, renovar la cédula (es decir modificar datos, así como solicitar la nueva cédula) tiene un costo de \$10.00 y por último, por pérdida o robo de cédula se cobran \$15.00.

La Ingeniera explica que se realizó este cambio en los precios debido a que antes los costos no cubrían ni siquiera el costo de la especie valorada y que “con el plan de modernización se consideró el tema de micas, el tema en sí de la elaboración de las cédulas, las seguridades que tiene” y resalta que “el chip que tiene incorporado este documento, no es algo que se lo elabore aquí, en

Ecuador, es israelita” y que este hecho también se consideró para la fijación de los nuevos precios (2013, anexo 4).

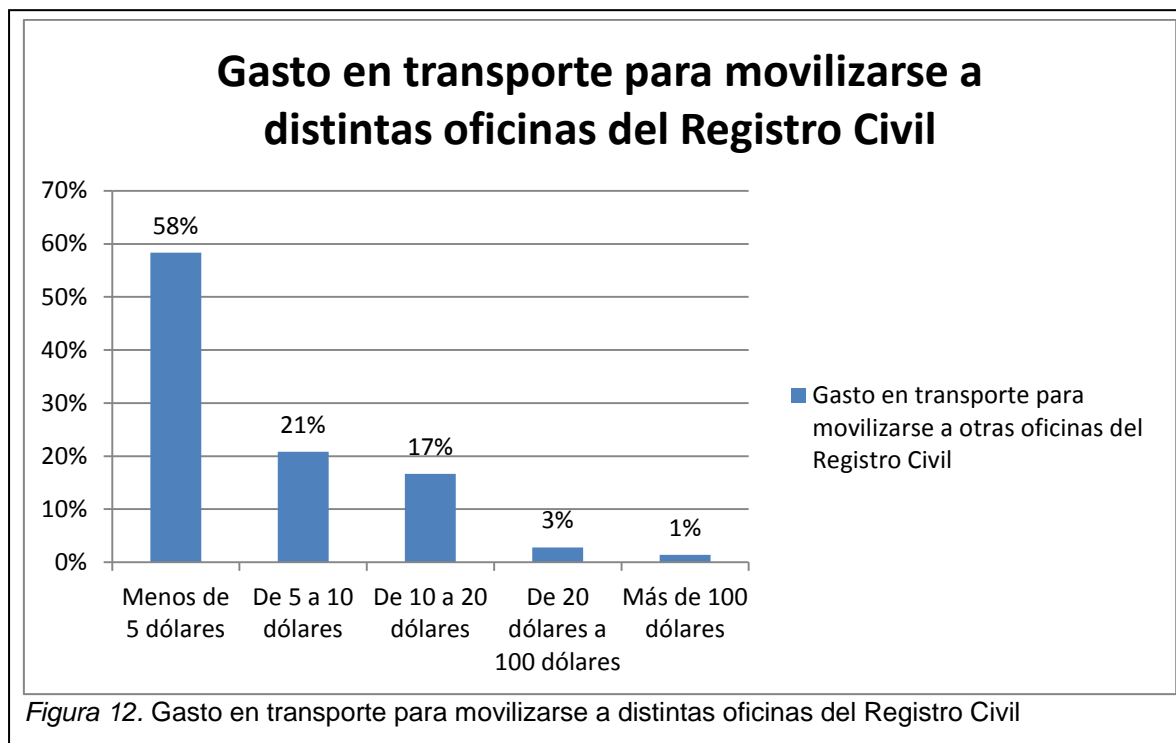
Sin embargo, además de los costos usuales, se debe medir los costos monetarios adicionales. Entre estos encontramos, los costos que deben asumir las personas al solicitar otros documentos para obtener la cédula, especificados en el gráfico subsiguiente, en el que se demuestra que un 33% de las personas que debieron solicitar otros documentos (tal como partidas de nacimiento o matrimonio) gastó menos de dos dólares adicionales, un 26% gastó de cinco a diez dólares, un 22% de 10 a 20 dólares, el 15% financió de 2 a 5 dólares y solo un 4% gastó más de 20 dólares.

Es decir que lo más común es que una persona renueve su cédula invirtiendo \$10.00 y que en caso de necesitar otros documentos en el mismo Registro Civil, para acceder a la misma, financie hasta 20 dólares por ellos.



De la misma manera, es importante hacer énfasis al valor que destinaron los encuestados que tuvieron que viajar a las distintas oficinas del Registro Civil para solicitar documentos que les permitiesen acceder a la cédula. En este

sentido, el siguiente gráfico muestra dichos costos. En este, se puede verificar que los porcentajes son inversamente proporcionales a los costos destinados a transporte.



En otro orden de cosas, se preguntó a los encuestados si en los últimos cinco años habían entregado un poder a alguien para que obtenga en su nombre un documento que les habilitaba el acceso a la cédula de identidad. Es así que el 94% asegura no haber entregado un poder a alguien, sino haber hecho sus trámites personalmente.

Además, se preguntó a los encuestados si habían pagado durante los últimos cinco años a un tramitador para que realice, en su lugar, los trámites para obtener la cédula. En este sentido, solo un 3% asegura haber recurrido a un tramitador, el resto dice no haberlo hecho. Lo que demuestra que la mayoría de usuarios realizan este trámite personalmente y que de alguna manera, se mantienen controlados los casos de corrupción. Sin embargo, durante la observación se evidenció que algunos usuarios siguen realizando prácticas deshonestas como cortar filas o ubicarse en la fila de sensibles, que es

solamente para discapacitados, mujeres con niños y personas de tercera edad, sin serlo.

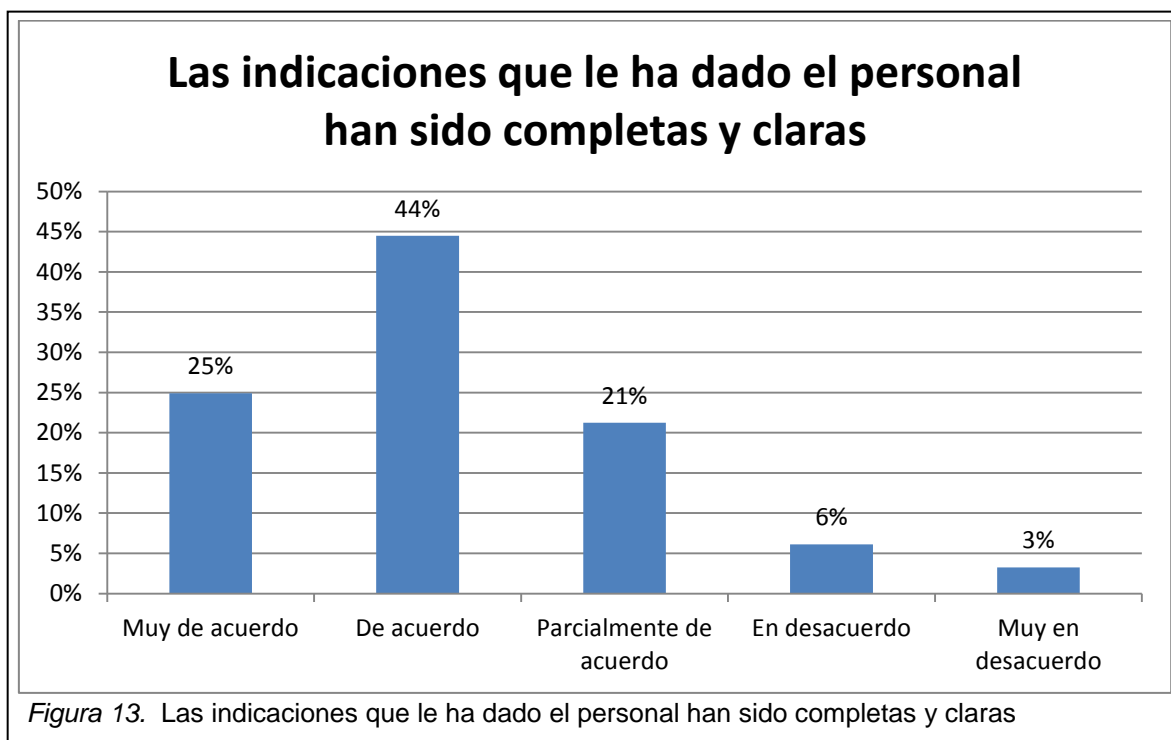
En este sentido, la Ingeniera Adriana Murillo explica que mientras ella fue funcionaria del Registro Civil se realizó un trabajo conjunto con el Área de Inteligencia de la Policía Nacional para frenar a estas personas que intentaban hacer múltiples trámites. Dijo que además se aplicó una política por la que cada persona no podía realizar más de cinco trámites, por lo que si se detectaba a una persona tratando de hacer más de este número de trámites “se identificaba y se daba aviso a las autoridades del momento” (2013, anexo 4). Con las estadísticas se puede comprobar que estas políticas han sido bastante efectivas.

Por otra parte, respecto a la capacitación y entrenamiento del personal, la entrevistada explica cómo antes de la implementación del plan de modernización, “la institución se caracterizaba por tener alrededor de 2000 funcionarios a nivel nacional”, de entre los cuales, una parte ya trabajaba entre treinta y treinta y cinco años en la institución. Por esa razón, se emprendieron políticas de desenrolamiento de personal. La ex funcionaria del Registro Civil explica que estas políticas se trataron de realizar con la voluntad de los funcionarios a través de la jubilación, renuncias voluntarias con indemnización y la supresión de partidas. Manifiesta que las supresiones se realizaron porque aquellas partidas ya no resultaban útiles a la institución, en el sentido de que había cargos que ya no se sujetaban a las necesidades institucionales. Alrededor de 238 partidas fueron suprimidas lo que permitió crear nuevas acorde a las necesidades que generó el sistema implantado en el Registro Civil entre los años 2009 y 2010 (2013, anexo 4).

Adicionalmente, en la entrevista se explicó que durante ese período la capacitación empezó a estar direccionada hacia la motivación a los servidores públicos, así como a incrementar sus conocimientos en cuanto a sus funciones, obligaciones y el desempeño que debían tener, ya que manifiesta que en el pasado el enfoque principal era la imagen de quienes prestaban los servicios a

los usuarios. Es decir, se empezó a capacitar a los funcionarios en temas como: la misión institucional, leyes como la Constitución, la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), el control de bienes del sector público y afines. De la misma manera, se les entrenó en necesidades técnicas como la identificación de documentos falsos y la dactiloscopia. Además, antes el Registro Civil se manejaba a nivel nacional, por lo que se empezaron también a tomar en cuenta las necesidades que surgían en las diferentes unidades provinciales. Finalmente, a partir del 2009, se empezó a trabajar en la identidad institucional a través de la introducción de uniformes y carnés institucionales.

Para medir los resultados de este aspecto se realizaron preguntas en la encuesta relacionadas con las percepciones de los usuarios respecto del personal que los atendió. De esta manera, se presenta el siguiente gráfico que denota que la mayoría de encuestados están conformes con la atención de los funcionarios del Registro Civil.

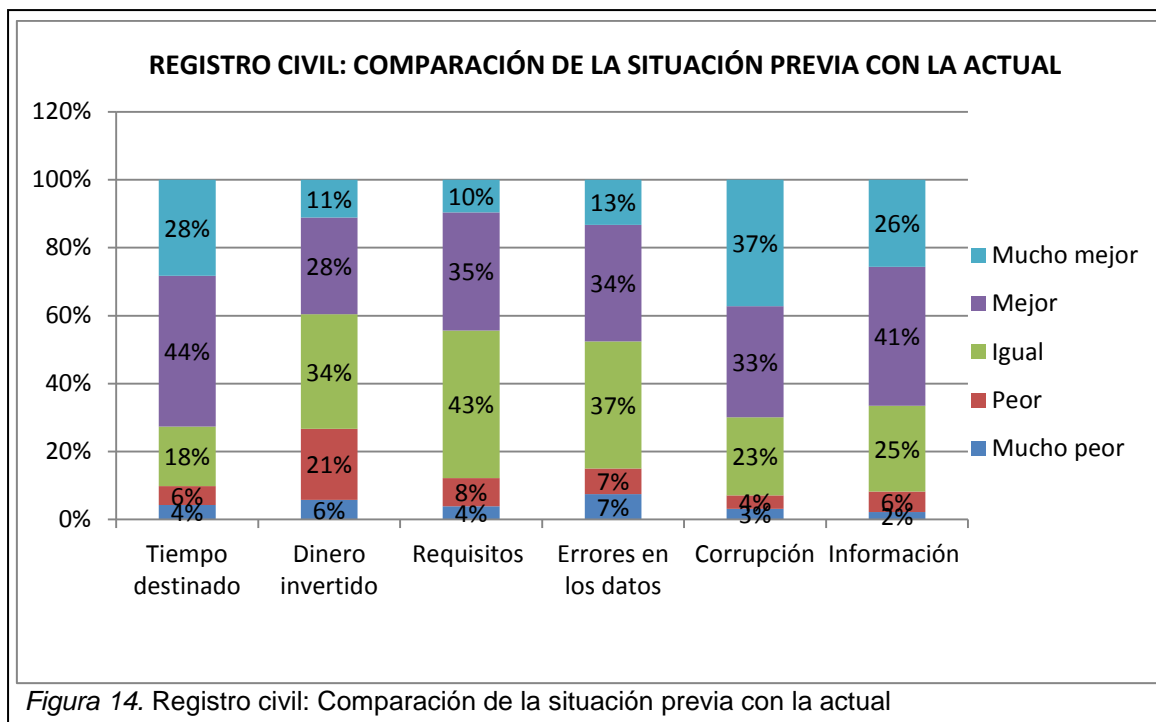


Del 30% que muestra estar parcialmente de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con esta afirmación, indican que aquello se debe a tres razones

fundamentales: en primer lugar, falta de coherencia entre funcionarios; en segundo lugar, a la falta de capacitación del personal y en tercero, a una falta de interés hacia las dudas de los usuarios por parte del personal.

Lo dicho se pudo evidenciar durante la observación, como demuestra especialmente el caso número 5 de Turubamba. En este caso se observan varias inconsistencias entre lo que explican los funcionarios a la persona en cuestión. Se debe tomar en cuenta que esta persona inició la fila en validación de datos a las 11 y 30 am, donde le explicaron que debía solicitar unas partidas de matrimonio y de nacimiento para corregir algunos errores en sus documentos antes de proseguir con el trámite. Al dirigirse a la sección de partidas, le indicaron que primero debía solicitar el ticket de validación en la zona de validación de datos para poder acceder a las partidas. Ya son las 2 y 30 pm cuando vuelve a realizar la fila en validación y una vez con el ticket, le indican que pase a rectificaciones donde le explican que en realidad no necesitaba los certificados mencionados. En seguida, paga en el banco y luego, espera su turno para acceder a los módulos. Una vez en el módulo asignado, le explican que en realidad sí necesitaba las partidas de nacimiento. Por lo que finalmente, la persona se dirige al Bloque A para solicitar las partidas, pero lo envían al Bloque B después de esperar su turno en el Bloque A. En el Bloque B le indican que debe solicitar la partida de nacimiento de su madre en el Registro Civil del norte, y que debe volver al día laborable siguiente para que retirar la partida de nacimiento de su padre.

Ahora bien, para poder contrarrestar todos los aspectos mencionados con la situación previa a la aplicación del plan de modernización en el Registro Civil, se pidió a los encuestados que comparen la situación anterior con la de los últimos años, en base a seis aspectos principales: tiempo destinado, dinero invertido, requisitos de los trámites, errores en los documentos personales, presencia de tramitadores u otros casos de corrupción e información sobre el procedimiento del trámite de cedula. A continuación, se ilustran estas respuestas.



En este aspecto se tiene que la mayoría de usuarios perciben que el tiempo destinado ha mejorado; que los costos monetarios que implican los trámites, así como sus requisitos se han mantenido iguales; consideran que la situación de la corrupción está más controlada actualmente, y, finalmente, el mayor porcentaje de usuarios considera que la información proporcionada por el personal es mejor que en el período previo a la aplicación de la política de modernización.

Respecto a esto, la Ingeniera Murillo explica cómo previo a la implementación del plan de modernización, la institución se caracterizaba por el maltrato al usuario, así como a los funcionarios. Manifiesta que en ese tiempo se contaba con una infraestructura obsoleta, procesos indefinidos y “con personal que no estaba adaptado a las nuevas tendencias de cambio”. Por lo que al implementar la política de modernización, en primer lugar, esta estuvo enfocada a la identificación de procesos de mejora, reducción de tiempos, optimización de talento humano y la automatización de servicios, para así “generar un sistema que dé satisfacción al usuario final” (2013, anexo 4).

Finalmente, respecto de la medición de la satisfacción del usuario la entrevistada explica que en el 2009, cuando ella inició como Directora de Talento Humano, la institución se enfocaba principalmente a medir la satisfacción del funcionario. Esta situación se puede observar a través del diagnóstico institucional que se realizó para la implementación del plan de modernización, que se enfocaba netamente a las percepciones de los servidores públicos. Sin embargo, la Ingeniera Murillo explica cómo a medida que pasó el tiempo, y cuando ella asumió el cargo de Directora Nacional de Cedulación, se empezó a medir la satisfacción del usuario en base a los formularios proporcionados por el Ministerio de Relaciones Laborales, con el fin de recoger quejas, sugerencias y felicitaciones de los mismos. Por último, la Ingeniera Murillo establece que:

“A raíz de que se implementó el nuevo sistema MAGNA y por ende, todos sus mecanismos de mejora y también de medición, aquí podemos identificar el nivel de satisfacción simplemente con ingresar a la base, bueno, ingresar al sistema y generar el reporte de satisfacción al cliente que se lo hace el momento que el usuario accede a nuestros servicios, simplemente digitando si se sintió bien, fue bien atendido o no” (2013, anexo 4).

Esa digitación se la hacía a través de los *PINpads*, los cuales se pretende reactivar para junio del presente año en las principales oficinas del país, ya que muchos de ellos no se encontraban en funcionamiento en el último tiempo. Esta información pasaba a las direcciones técnicas de cada provincia para ser tomada en cuenta en la elaboración de planes de acción en dichas oficinas. De la misma manera, se están firmando contratos con empresas consultoras para que se encarguen de medir la satisfacción al usuario por medio de mecanismos como encuestas o “cliente fantasma”, entre otros (Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación, 2013, comunicación personal).

En este sentido, se realizó una pregunta final en la encuesta que solicitaba a los encuestados sugerencias o quejas respecto del procedimiento para la

cedulación. Así, algunos de ellos solicitan o sugieren que cuando se corrijan errores en la documentación de un ciudadano, se rectifique automáticamente los errores en los certificados de sus dependientes; que se terminen de digitalizar las partidas (de nacimiento y matrimonio) y que se unifiquen todos los documentos, y que los errores en general se corrijan de forma automática.

Por otra parte una gran cantidad de personas pide mayor cordialidad por parte del personal y que se los capacite en ese sentido; que se establezca un mayor número de funcionarios en las oficinas de solicitud de partidas de nacimiento o matrimonio, y que se coordinen mejor las salidas al almuerzo de los funcionarios para agilizar el trámite. En cuanto a costos monetarios, los usuarios solicitan que se tome en cuenta el precio de las cédulas para que no se cobre más por otros trámites, y que se reduzca el costo de la cédula en caso de que esta haya sido robada.

En cuanto a procesos destinados a reducir el tiempo, los usuarios sugieren: que se entreguen los documentos en orden de turnos, sin tomar más tiempo para las personas que vienen de otras provincias distintas a Pichincha; que se abran más ventanillas para los usuarios que esperan (esto se lo realiza en determinadas ocasiones, lo cual se pudo evidenciar durante la observación, cuando hay un gran flujo de personas en validación, se les permite pasar a los módulos), o que no se cierren ventanillas cuando hay un gran flujo de personas. Además, se solicita más organización en la institución; que se preste los servicios los días sábado; que se descentralicen los trámites que solo se pueden hacer en la oficina matriz; que ciertos trámites se puedan realizar online para así reducir costos y agilizar procesos; mejorar los procesos existentes; tener un mejor sistema para saber en qué oficina se encuentran los documentos para que las personas no deban ir de una oficina a otra, y que haya mayor organización al momento de entregar estos documentos (por turnos como se lo hace al momento de solicitar la partida, en lugar de llamar por apellidos como se acostumbra al momento de retirarla); que se creen oficinas en centros comerciales o lugares similares, ya que las oficinas actuales tienen gran distancia entre sí; y mejorar los espacios de espera. Por último,

para el caso de la renovación de cédulas, se pide que el usuario pueda verificar que la cédula anterior haya sido destruida, para así, evitar delitos de suplantación de identidad.

De la misma manera, algunos usuarios se quejan de que los funcionarios no se encuentran lo suficientemente capacitados y que no saben cómo informar y dirigirse al público; además se dice que hay falta de seriedad y agilidad en su trabajo. En otro orden de cosas, se manifiesta que los costos para la realización de trámites son muy elevados en comparación al pasado y que a pesar de ello, el servicio se mantiene similar. Adicionalmente, los encuestados expresan que destinan varias horas de trabajo a hacer trámites y que eso incide en su productividad laboral. Se alega que se solicitan demasiados requisitos, además de la realización de cuantiosos trámites para obtener la cédula. Por último, se queja que no se ayuda a las personas que tienen una discapacidad física a obtener con mayor rapidez la cédula (a pesar de que existe una fila de sensibles destinada a reducir el tiempo para esas personas).

En consecuencia, se toman en cuenta estas apreciaciones en el próximo capítulo en el que se presentan las conclusiones extraídas del estudio de caso, así como las recomendaciones y propuestas con el objetivo de disminuir los costos de transacción en los trámites que se realizan en el Registro Civil.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Conclusiones

Tal como se mencionó en el primer capítulo del presente trabajo, la conformación del Estado parte del contrato social por el cual los individuos ceden parte de su libertad, a cambio de que se garantice el respeto a sus derechos (Rousseau, 1779, pp.13-16). De esta manera, el Estado ostenta soberanía en el territorio en el que tiene jurisdicción y sobre la población que habita en dicho territorio (Jellinek, 2000).

El Estado ejerce a través de la administración pública su dirección administrativa y dominio político. El fin de la administración pública es la satisfacción de las necesidades sociales, y asegurar la protección de los individuos que conforman una sociedad (Gonzales, 2005, p.166).

El ejercicio de la administración pública por parte del Estado se da a través de la burocracia. Este término ha adquirido connotaciones negativas por lo que es importante reivindicar el concepto original de burocracia. La burocracia está integrada por un cuerpo de funcionarios profesionales (no políticos), cuyo trabajo debe caracterizarse por la eficiencia y racionalidad, como establece el sociólogo alemán, Max Weber y por tanto, se enfoca en la estandarización de los procesos para lograr el objetivo de cada institución pública que parte del fin general del aparato estatal de proveer servicios a la población (s.f., pp.1-38).

Para que la burocracia logre los fines para los que fue creada, Thompson y Al Gore sugieren pasar de un modelo de producción o industrial, a una de innovación o empresarial. La primera caracterizada por la centralización y la verticalidad; y la segunda, que requiere de personal técnico y especializado, la descentralización del poder y mayor movilidad de los funcionarios dentro de la organización. Este segundo tipo de burocracia reduce los trámites, otorga un lugar prioritario al cliente, empodera a los empleados para generar resultados y

mejora la administración pública disminuyendo los costos. Este segundo tipo de burocracia se relaciona con los objetivos del presente trabajo (1965, pp.3-18; 1993, pp.3-5).

El servicio público es una prestación provista por el Estado para cubrir las necesidades sociales (Borja, 1997, p.124; Dromi, 2009, p.822). La burocracia trabaja a través de reglas y rutinas para proveer dichos servicios. Al conjunto de reglas y rutinas se los suele denominar trámites (Bozeman y Feeney, 2011, p.9). Un trámite es el camino que debe seguir un ciudadano para acceder a un servicio público. También se puede referir como trámite a los procesos internos entre funcionarios de una institución pública. Sin embargo, el presente trabajo se enfoca en los primeros, denominados ordinarios en palabras de Bozeman, ya que son los más comunes porque se originan al interior de la organización, pero tienen impacto externo; es decir, afectan a los ciudadanos (1993, pp. 289-291).

Los trámites se caracterizan por la formalización; el total de normas, procedimientos y regulaciones que rigen a una institución; los requisitos de cumplimiento de esa normativa; la carga de cumplimiento de la misma; la densidad de las reglas, y por último, la incidencia de las normas en los usuarios (Bozeman, 1993, pp.280-282).

A pesar de que los trámites pueden ser positivos debido a que como se explicó permiten acceder a un servicio público, en años recientes ha despertado un enfoque negativo de los mismos ya que muchos resultan innecesarios y aumentan la carga administrativa del Estado. A los primeros Bozeman los ha denominado *white tape* y a los segundos *red tape* (1993, pp.274-277). Al entender que los servicios públicos están enfocados a atender necesidades sociales y que la burocracia debe realizar un trabajo eficaz y racional con ese fin, los trámites deberían constituir una forma de facilitar el acceso de la ciudadanía a los servicios del Estado y no una carga para la misma.

Los primeros indicios del Estado en el caso ecuatoriano se vislumbran a partir de la conquista española, a través de instituciones como la Casa de

Contratación y el Consejo de Indias, además del establecimiento de los Virreinos y las Real Audiencias. Desde ahí se empieza a formar un primer concepto de las entidades encargadas de prestar servicios públicos, aunque al principio solo los hospicios y hospitales eran catalogados de esa manera. Sin embargo, a medida que surgen nuevas necesidades sociales, en las colonias se crean nuevas instituciones para atenderlas (Pérez, s.f., p.5).

Durante el siglo XIX, la corriente de los servicios descentralizados de Francia generó influencia en el Ecuador, creándose instituciones como el Registro Civil en el contexto de la Revolución Liberal, debido a la laicización del Estado, ya que anteriormente era la Iglesia la encargada de inscribir los nacimientos, matrimonios y defunciones no solo en el país, sino en varias regiones del mundo que habían recibido influencia del Imperio Bizantino (Pérez, s.f., p.15; Albaigés, s.f.; Registro Civil, 2010, p.4).

La Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación de manera general ejecuta inscripciones de actos relativos al estado civil de las personas y otorga una identidad a las mismas, por medio de las cédulas de ciudadanía e identidad. Estos servicios están regidos por la Ley del Registro Civil de 1976. En particular, la institución está encargada de prestar servicios de cedulación, inscripciones de nacimientos, reconocimientos, adopciones y defunciones; así como de ofrecer un servicio de matrimonios a los ciudadanos ecuatorianos. Para acceder a estos servicios, los usuarios deben realizar los trámites respectivos (Registro Civil, 2010, p.4).

El último plan de modernización aplicado a esta entidad entró en vigencia en el 2009, sin embargo ya tenía antecedentes desde el 2007. Se ha enfocado en mejorar varios aspectos de la entidad mediante seis componentes principales: i) Secretaría General y archivo, ii) Consultorías y capacitación, iii) Tarjetas de identificación, iv) Tecnología, v) Logística, e vi) Infraestructura (Registro Civil, 2010, pp.16-18).

El diseño de este plan se basó principalmente en un estudio de diagnóstico dirigido a los funcionarios de la entidad, para entender sus apreciaciones sobre

los problemas de la institución. A pesar de que las mejoras implementadas con este plan han disminuido en gran medida los costos de transacción de los trámites en el Registro Civil, el presente estudio se enfoca en conocer la percepción de los ciudadanos que utilizan los servicios que ofrece la institución.

Con ese fin, tal como se explica en el segundo capítulo de este estudio, se partió de un marco teórico basado en el Neoinstitucionalismo en Ciencia Política, que se enfoca en la armonización de las preferencias individuales a través de las instituciones, con el objetivo de construir una acción colectiva y generar predictibilidad en los comportamientos al interno de las mismas (Basabe, 2007, pp.188-198). Esta situación se logra a través de la imposición de reglas formales (escritas) y/o informales (aceptadas culturalmente) (Ocampo, 2007, pp.156-157).

Dentro del Neoinstitucionalismo, se encuentra el institucionalismo transaccional, que busca determinar los costos de transacción presentes en las instituciones con el fin de mejorar su desempeño, lo cual constituyó la motivación para este trabajo. En este sentido, el teorema Coase no busca anular totalmente los costos de transacción, ya que estos constituyen una forma de impedir los abusos de poder y violación de los derechos fundamentales; sin embargo, se refiere a que a costos adicionales (o innecesarios) nulos, la transacción se vuelve más ventajosa para las partes ya que maximiza el beneficio social de la misma (Estrada, 2012, Mercado con (y sin) costos de transacción).

La mayoría de estudios en relación a costos de transacción se enfocan a instituciones privadas; sin embargo, en el presente estudio se aplica este análisis a los trámites públicos que se realizan en el Registro Civil de Quito. Lo dicho debido a que los estudios sobre trámites reflejan que las entidades públicas enfrentan mayor carga administrativa que las instituciones privadas (Rainey et al., 1995, pp.569-571).

Con ese objetivo, se realizó un estudio basado en una encuesta planteada a una muestra de usuarios de la oficina del Registro Civil ubicada en el sur de

Quito y de aquella ubicada en el norte. Además, se realizó observación de campo de los trámites de seis usuarios en cada sede. Todo esto enfocado al trámite de cedulación que es el más usual entre la ciudadanía ecuatoriana. Por último, se realizó una entrevista a una antigua funcionaria del Registro Civil quien ejerció el cargo de Directora de Cedulación, a inicios de la implementación del último plan de modernización en aquella institución.

Para ello, se tomaron en cuenta los aspectos que según Caiden y Caiden permiten medir el desempeño institucional: la carga de trabajo, los resultados, el impacto social, la productividad, los costos, la satisfacción del usuario y la calidad del servicio, ya que como estos autores señalan, estas medidas están diseñadas para acrecentar la economía, la eficiencia y la efectividad con la que una institución pública ofrece sus servicios (1998, pp. 3-4).

El estudio realizado tiene un enfoque administrativo y uno transaccional ya que se ha relacionado dos conceptos o variables principales: trámites públicos (variable dependiente) y costos de transacción (variable independiente) para entender cómo los costos innecesarios presentes en un tipo de transacciones entre Estado y sociedad afectan acrecentando la carga administrativa de los trámites. Se han estudiado dos costos principales: tiempo y dinero, para analizar sus efectos sobre los trámites y cómo disminuirlos, explorando sus posibles causas. A continuación se explican dichas conclusiones que parten del estudio de caso presentado en el tercer capítulo de presente trabajo.

En primer lugar, es importante mencionar que el promedio diario de cédulas que se producen en el Registro Civil ha aumentado en gran medida de alrededor de 200 cédulas diarias en el 2009 (en base a la entrevista realizada), lo que implica que en el pasado se entregaban 25 cédulas por hora, a 137,5 cédulas en el Registro Civil del norte y de 111,9 cédulas en la oficina del sur por hora para abril del 2013 (Dirección Nacional de Cedulación-Registro Civil, 2013, comunicación personal).

Eso demuestra que lo que antes se producía en 2.4 minutos, ahora se lo realiza en menos de medio minuto, porque hay mayores capacidades de

producción a través del sistema MAGNA implementado desde el 2010, lo que lleva a que la demanda de cédulas aumente. Este indicador se relaciona con la dimensión de frecuencia de las transacciones que establece Williamson tal como lo explican Rindfleish y Heide (1997, p.31). Además, esta idea es sostenida por el hecho de que el porcentaje más alto de personas que realizó el trámite de cedulación entre los encuestados, lo hizo para renovar este documento con el fin de obtener la nueva cédula.

La conclusión más importante en relación a los horarios de atención es que la mayoría de usuarios acuden entre las 8 am y el medio día a realizar el trámite, las cuales constituyen horas laborables y por esa razón es importante analizar el tiempo que toma realizar un trámite de cedulación para así deducir cuantas horas productivas son destinadas al mismo. De la misma manera, se pudo observar que durante el mediodía y las 3 am, los funcionarios salen al almuerzo por turnos y por lo tanto, existe una disminución del personal, lo que provoca que aumenten las filas para realizar trámites en el Registro Civil.

Se explicaba que es importante la medición del tiempo que se invierte en los distintos procesos que implica el trámite de cedulación. En este sentido, se tiene que la mayoría de usuarios (en base a la encuesta) destinan entre media hora y dos horas al trámite, siendo la sección que más tiempo toma la de validación de datos. Se deduce lo dicho en base al hecho de que a esta sección no acuden solamente los interesados en cedularse, sino todos los usuarios del Registro Civil que deseen realizar cualquier trámite en la institución, para revisar que tengan todos los requisitos necesarios y que los datos de los interesados consten correctamente, sea en la base de datos interna, así como en los libros que contienen los documentos oficiales.

Por su parte, el Banco que también atiende a todos los usuarios independientemente del trámite que van a realizar, es la sección que menos tiempo toma a los mismos. Esto puede deberse a que se trata de una entidad privada y como se ha explicado en el presente trabajo, generalmente estas enfrentan menor carga de trámites que las públicas (Rainey et al., 1995,

pp.569-571). Por tanto, los empleados privados tienen mayor motivación para ofrecer una atención más eficiente y eficaz. Cabe aclarar que en estas dos secciones los usuarios no pueden tomar turnos para ser atendidos, sino que deben realizar filas lo que genera mayor congestión que en otras secciones.

Sin embargo, también se detectó un 16% de casos a los que les toma más de un día realizar el trámite. Lo que además se evidenció con la observación de campo que mostró que 8 de 12 ciudadanos observados no pudieron concluir el trámite en el mismo día. En los dos estudios, se observa que la principal razón para que un trámite tome más de un día es debido a que se detectan errores en el sistema o en los documentos de los titulares.

En el primer caso mencionado, el usuario debe realizar una rectificación que se realiza enseguida y en el segundo caso, el interesado debe iniciar una resolución administrativa que toma de 9 a 11 días y cuya marginación toma de 2 a 3 días en el Registro Civil del sur y de 15 días a un mes en enviar el documento marginado a la oficina del norte (Información- Registro Civil, 2013, comunicación personal). Se deduce que las rectificaciones son más probables que las resoluciones administrativas porque de las personas que indican haberse demorado más de un día en el trámite, la mayoría indica que dentro de 48 horas ya obtuvo su cédula.

De la misma manera, se estudió qué porcentaje de usuarios requieren de documentos adicionales para solicitar la cédula. Como indica la tabla en el anexo número 1, el requisito principal para obtener la cédula es presentar la partida de nacimiento. En el Registro Civil la mayoría de partidas se encuentran digitalizadas, sin embargo existe un 36%, según indica la muestra de la encuesta, que debe solicitar esos documentos principalmente en Turubamba donde se guarda el archivo nacional de partidas de nacimiento, mientras que otros deben acudir a otras parroquias de Pichincha o incluso otras provincias del país. En Turubamba estos documentos son entregados dentro de 2 a 5 horas. Mientras que si se solicitan en el norte toman de 2 a 3 días porque se

envían los documentos entre sedes por medio del denominado servicio express.

En el aspecto mencionado, se observa el tema de la especificidad de recursos que es otra de las dimensiones propuestas por Williamson, ya que se concluye que existe una especificidad de sitio (archivo nacional en Turubamaba) que afecta a los usuarios del sistema del Registro Civil (Rindfleish y Heide, 1997, p.41).

Del porcentaje de encuestados que tuvo que movilizarse a buscar esos documentos porque no estaban digitalizados, el 84% viajó en días laborables, destinando la mayoría menos de un día al viaje y de 1 hora a 3 horas para realizar los trámites para obtener los documentos pertinentes.

Por otra parte, se analizaron los costos monetarios que deben asumir los ciudadanos al realizar el trámite de cedulaación. En este sentido, el costo de obtener la primera cédula es de \$5 dólares; renovar la cédula tiene un valor de \$10 dólares y cuando se ha perdido la cédula o esta ha sido robada, tiene un costo de \$15 dólares. Como se explicó, la mayoría de personas acude para renovar la cédula, por lo que en promedio las personas invierten \$10 a este trámite, lo cual en comparación al pasado resulta superior (previo a la implantación del sistema MAGNA en el Registro Civil, las cédulas tenían un costo de \$6.00).

Sin embargo, también se deben tomar en cuenta otros costos monetarios adicionales que se destinan al trámite, en especial aquellos usuarios que tienen errores en sus documentos o que deben solicitarlos en los lugares de inscripción y mucho más, si deben movilizarse a oficinas del Registro Civil más lejanas a su residencia.

En este sentido quienes requieren otros documentos, suelen invertir hasta 20 dólares en el trámite para conseguirlos. Adicionalmente, el 58% de los ciudadanos que han debido movilizarse a otras oficinas para conseguir los documentos necesarios para solicitar la cédula, gastaron en transporte en el

viaje menos de \$5. En el caso de las personas que inician una resolución administrativa, deben emitir un pago de \$2 dólares por solicitud administrativa y de \$2 adicionales por la resolución.

Se puede observar que las personas que enfrentan errores o cuyos documentos no se encuentran digitalizados son las que mayores costos de tiempo y de dinero enfrentan. Estos costos aumentan si el personal de turno no genera la información oportuna para los usuarios.

Williamson analiza dos supuestos sobre el comportamiento de los actores: la racionalidad limitada y la inseguridad del comportamiento del otro en cuanto al cumplimiento del contrato o transacción (Rindfleisch y Heide, 1997, p.31). Los dos aspectos se pueden evidenciar en el contexto mencionado ya que la falta de información o de capacidades de comunicación entre los actores (en este caso servidor público y ciudadano) lleva a que estos no se comporten de manera racional y que sientan inseguridad sobre el resultado del trámite que se está realizando.

La encuesta muestra que el 44% de las personas que realizaron el trámite de cedula, dice haber recibido instrucciones completas y claras del personal que les atendió, empero el 30% que muestra estar parcialmente de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con esta afirmación, indican que aquello se debe a tres razones: falta de coherencia entre funcionarios, falta de capacitación del personal y a una falta de interés hacia las dudas de los usuarios por parte del personal.

Según lo observado durante el estudio, se evidenció que quienes tienen errores o que deben solicitar otros documentos, son los que más problemas tienen con la información que reciben por parte de los funcionarios, ya que sus trámites requieren de más pasos que los comunes, lo que lleva a que el personal no conozca cómo guiar oportunamente al ciudadano.

En cuanto a la dimensión de especificidad de los recursos humanos, se observó un hecho positivo que muestra que los recursos humanos en el

Registro Civil, no resultan tan específicos, ya que cuando existen filas grandes en la sección de validación de datos que es la que toma más tiempo a los usuarios, muchos de estos son transferidos a los módulos para realizar dicha validación.

Existe otra dimensión que analiza Williamson, referente al oportunismo o las prácticas corruptas derivadas de las transacciones (Rindfleish y Heide, 1997, p.31). En este sentido, se encuentra que solo un 3% de los encuestados ha recurrido a tramitadores, lo que demuestra que las políticas implementadas por la institución en conjunto con la Policía Nacional han sido de mucha utilidad en la misma. Sin embargo, en la observación se encontraron otras prácticas deshonestas por parte de los ciudadanos que dependen de factores culturales, como por ejemplo, cortar filas.

Se concluye que la política de modernización ha tenido un impacto relativamente positivo en los usuarios, quienes perciben que el tiempo destinado se ha reducido con la implementación de la misma; que los costos monetarios que implican los trámites, así como sus requisitos se han mantenido iguales que antes; que la situación de la corrupción ésta más controlada actualmente y finalmente, perciben que las indicaciones del personal son más adecuadas en la actualidad.

La satisfacción del usuario en el Registro Civil era medida por medio de los formularios entregados por el Ministerio de Relaciones Laborales previo a la implementación de la última política pública. Actualmente, se están buscando realizar contratos con empresas que se encarguen de realizar ese tipo de mediciones y también se pretende reactivar los *PINpads* en las oficinas de atención al usuario para que el cliente pueda seleccionar su percepción sobre la atención prestada.

En lo que respecta al presente trabajo, en la encuesta se pidieron sugerencias y comentarios de los usuarios. Las primeras se han tomado en cuenta, además de otros aspectos, para la debida formulación de las subsiguientes

recomendaciones. Mientras que los comentarios se los toma en cuenta para explicar algunas conclusiones que parten de una fuente teórica administrativa.

En este sentido, Bozeman establece que muchas veces los trámites parten de reglas que nacieron incorrectamente o que se convirtieron en inadecuadas a raíz de varios aspectos, lo cual se debe tomar en cuenta desde una perspectiva jurídica institucional (1993, pp.285-289).

Los problemas que se pueden encontrar en relación a los requisitos parten de la proliferación de leyes y reglamentos que llevan a que los ciudadanos se sientan sobrecogidos, y no logren mantenerse apegados a todos los requerimientos oficiales o que la cantidad de documentos que se debe entregar al Estado y su periodicidad sea muy alta (Kauffman, 1977, pp.8-10). En este sentido, algunos usuarios expresaron su inconformidad alegando que se piden demasiados requisitos y que se deben realizar cuantiosos trámites para obtener la cédula.

Otra dificultad se refiere a los trámites que para la perspectiva del ciudadano resultan inútiles, por falta de clarificación y justificación razonable sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a un servicio. En este sentido, se pudo observar que a muchos de los ciudadanos que se les indica en validación de datos que deben solicitar sus partidas de nacimiento o matrimonio, no se les explica las razones para hacerlo. O a los que sí se les explica la existencia de un error en sus datos personales, no se les informa si se trata de una simple rectificación en el sistema o de una resolución administrativa lo que lleva a que los usuarios perciban que uno u otro trámite que deban realizar carece de sentido o explicación lógica. Por esta razón, algunos usuarios manifiestan que falta seriedad y capacidad para informar a los servidores públicos de la institución ya que en algunas ocasiones, por falta de información, siguen procesos que no les corresponden.

Según Pandey y Moynihan, así como Al Gore, las organizaciones que poseen un mejor desempeño son aquellas que se enfocan en mayor medida en los resultados que en los procedimientos internos, por lo que sugiere que el

personal se centre principalmente en conocer las necesidades del usuario que en los aspectos burocráticos internos (2006, pp.5-6; 1993, pp.44-53). En ese sentido, es importante que se conozca que para algunos usuarios las tasas de los trámites resultan muy elevadas y que sin embargo, consideran que el servicio se mantiene similar a la época anterior a la implementación de la última política pública; así como otros que perciben demoras en los trámites que afectan su productividad laboral ya que destinan horas de trabajo a realizarlos. Justamente estos dos costos de transacción se midieron en el presente trabajo, con el objetivo de que la institución Registro Civil conozca lo que enfrentan los ciudadanos en la misma y que pueden enfocarse a disminuirlos.

Un estudio realizado por Scott y Pandey determinó como aspectos morales pueden afectar en la atención al cliente; es decir, la compasión que le causa al funcionario un usuario u otro (2000, pp.619-631). En este sentido, se pudo observar que a personas que utilizaban muletas o tenían un yeso no se los atendía con tanta rapidez como se lo hacía a mujeres con niños en brazos, lo que demuestra que los factores subjetivos son importantes.

De manera similar, el número de trámites que debe realizar un usuario puede incidir en el servicio que recibe por parte del personal. Lo que se puede evidenciar una vez más a través de los casos de ciudadanos que presentan errores en sus documentos, o que deben solicitarlos debido a que los suyos aún no están digitalizados, lo que lleva a que los funcionarios presten un servicio menos eficaz a los mismos. En este sentido, hay varias personas que establecen que los funcionarios no son lo suficientemente gentiles en el trato con los usuarios.

Los aspectos externos, como el ambiente de trabajo, las tareas que debe desempeñar un funcionario público, la exigencia de su trabajo, la falta de recursos materiales para ejercer un trabajo, la libertad para tomar decisiones influyen en gran medida su desempeño (Scott y Pandey, 2000, p.629).

Otros aspectos externos a tomarse en cuenta son la cultura y el apoyo político que tiene una institución (Pandey y Moynihan, 2006). El estudio realizado

permite verificar que el Registro Civil está en camino a una cultura de desarrollo, entendido este como un proceso de adaptación y flexibilidad para el cambio y el crecimiento y que posee gran apoyo político, en el sentido de que ha recibido amplios recursos del gobierno actual para llevar a cabo el último plan de modernización. Razón por la cual se entiende que esta institución sabe lidiar de manera adecuada con los trámites y por ello, se considera que las propuestas que se presentan a continuación son de aplicación factible para la disminución de los costos de transacción en esta entidad.

4.2 Propuesta

4.2.1 Recomendaciones a las Instituciones Públicas Ecuatorianas

Este primer grupo de recomendaciones está dirigido a la generalidad de las instituciones públicas ecuatorianas.

En primer lugar, se recomienda que las instituciones públicas establezcan una línea divisoria entre el *white tape*; es decir, los trámites necesarios y que tienen utilidad social; y el *red tape*, o los trámites innecesarios y que solo acrecientan la carga administrativa, con el objetivo de reducir el segundo grupo de trámites hasta eliminarlos.

Además, se recomienda a las instituciones públicas que antes de aplicar planes de modernización, el diagnóstico de la situación de la institución no solo explore las percepciones de los funcionarios, sino también o en mayor cantidad las de los usuarios porque son quienes utilizan el servicio y la opinión externa permite optimizar el cambio institucional.

Se sugiere a las instituciones públicas tomar en cuenta que la gobernanza que las regula no se encuentra solamente conformada por normas formales, sino también por reglas informales que parten mayoritariamente del factor cultural. Esto con el objetivo de aminorar la brecha entre los dos tipos de normas, en el sentido de que las reglas formales resulten aplicables al contexto real en lugar

de que partan de un escenario deseado. De esta manera, se logra que la formalización se cumpla y se aplique en la práctica y no solo en la teoría.

La propuesta metodológica principal dirigida a las instituciones públicas, consiste en aplicar el método utilizado en el presente trabajo (que parte del análisis comparativo), el cual se enfoca en la medición de costos de transacción al realizar trámites ciudadanos en instituciones públicas. Se sugiere que esta metodología sea aplicada a otros estudios en los que se desee mejorar el desempeño de las instituciones del Estado, tomando en cuenta que las mismas estén dispuestas al cambio bajo las premisas de haber alcanzado un cierto grado de estabilidad y superado la rigidez, tal como establece Kauffman (1977).

En este sentido, se recomienda tomar en cuenta al teorema de Ronald Coase para todos los estudios relacionados con costos de transacción en instituciones públicas, ya que de esta manera se busca reducir solamente los costos innecesarios con el objetivo de maximizar el beneficio de la transacción y no aquellos que protegen los derechos ciudadanos.

Se sugiere que los objetivos institucionales se tracen en base a tres metas principales: economizar los recursos, efectivizar los servicios y hacerlos más eficientes. Para esto, se sugiere mantener indicadores que relacionen los recursos empleados con los distintos objetivos institucionales que se planteen. De la misma manera, es importante considerar los aspectos sugeridos por Caiden y Caiden para medir continuamente el desempeño institucional: la carga de trabajo, los resultados, el impacto social, la productividad, los costos, la satisfacción del usuario y la calidad del servicio (1998, pp. 3-4).

4.2.2 Recomendaciones para el Registro Civil

A continuación, se presentan las propuestas dirigidas a la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación en general:

En primer lugar, se sugiere que se amplíe la aplicación de la metodología de estudio de costos de transacción a los demás servicios del Registro Civil, además del servicio de cedulaación que ya fue estudiado. Es decir, se propone analizar los costos de tiempo y dinero presentes en los procesos de inscripciones de nacimientos, defunciones y matrimonios, para determinar sus causas y efectos. Un análisis ampliado de este tipo podría servir para medir los resultados de la política de modernización implementada de forma más completa.

De la misma manera, se recomienda que el estudio se replique en otras oficinas de Registro Civil, Identificación y Cedulaación del país, para tomar en cuenta los costos que deben asumir y las necesidades que tienen los usuarios en otras parroquias de Pichincha y otras provincias del país, lo que seguramente presentará diferencias en relación a la capital donde la implementación de la política pública reciente está más desarrollada que en otras partes del país. De esta manera, se podrá analizar la manera de equiparar la situación si se encuentran diferencias grandes en la calidad de los servicios prestados, entre las distintas oficinas del Registro Civil del país.

En base a las sugerencias de los encuestados, se recomienda que los servicios que solamente se ofrecen en las matrices de Quito, Guayaquil y Cuenca, especialmente los trámites para extranjeros, o de actos u hechos que han dado lugar en el extranjero, se descentralicen y se puedan realizar en otras provincias del país, ya que se entiende que al ser el Ecuador un país en vías de desarrollo, realizar un viaje de ese tipo para muchas personas resulta sumamente costoso y afecta su productividad laboral. Se entiende que estos trámites se realizan en las tres principales ciudades del país porque se necesita de un área de extranjería que conozca de los temas pertinentes; sin embargo, algunas provincias que tienen gran población, sus territorios son muy extensos, o receptan altos niveles de inmigración, requieren que se implemente este tipo de servicio. Se recomienda tomar en cuenta tanto el Censo de Población y Vivienda, como las distancias del país para analizar en qué provincias se puede implementar áreas de extranjería en las jefaturas del Registro Civil.

Adicionalmente, se sugiere que en lugar de solicitar ciertos requisitos en físico a los usuarios, como por ejemplo, el título de la SENECYT o la planilla de agua, luz o teléfono, se pregunté al momento de realizar el trámite a los ciudadanos su número de título o su número de teléfono para buscar a través del internet (en la página web oficial de las instituciones en cuestión) aquellos datos con el consentimiento de los mismos y así, verificarlos para que estos puedan ser incorporados a sus documentos personales.

Se propone especificar en la página web del Registro Civil los requisitos para los trámites de manera más clara, a través de flujogramas que expliquen los distintos procesos que deben seguir las personas según su caso. Por ejemplo, si tienen errores en sus documentos o en el sistema, los pasos que deben seguir; o el proceso para contraer matrimonio ya que actualmente no se especifica en el sitio web que los interesados deben acudir unos días antes a entregar sus documentos. En general, en ningún trámite se especifican los procedimientos, sino solo los requisitos que se necesitan, lo que no es lo mismo, y por tanto, la existencia de información más completa respecto a los trámites ahorraría muchos costos tanto a los funcionarios, como a los ciudadanos.

De la misma manera, respecto a la página web y la utilización de internet, se recomienda que se implemente un sistema online de realización de trámites y de obtención de documentos, como sucede en el Registro Civil de Chile, en el cual a través de una clave única se puede acceder a los documentos como partidas de nacimiento y abonar la tasa de los documentos que tienen un costo en línea. Se considera que esto es factible ya que actualmente en el Servicio de Rentas Internas (SRI) ya se puede realizar declaraciones de impuestos en línea a través de su sitio web e incluso en la página web del Registro Civil ya existe un sistema de verificación de datos personales. Sin embargo, esto será posible solo cuando se terminen de digitalizar todos los certificados de la ciudadanía ecuatoriana que constan en los libros oficiales lo cual se encuentra en proceso. Tal como demuestra el estudio realizado, esta es una actividad de

suma urgencia para la ciudadanía a quien le trae costos adicionales solicitar documentos oficiales en físico para acceder a los servicios del Registro Civil.

En ese sentido, se podría implementar un servicio para solicitar citas para matrimonios desde la página web. Además, como se lo hace en el Registro Civil de Chile y en otras entidades públicas ecuatorianas como es en el Consejo Nacional Electoral (CNE) cuando se solicitan documentos, se podría implementar una opción en el sitio web que permita seguir los trámites a través de un número otorgado a los usuarios al momento de iniciar un trámite en las oficinas del Registro Civil. Lo dicho podría aplicarse cuando se trata de trámites que no concluyen en el mismo día, por ejemplo, solicitar una partida de nacimiento, una resolución administrativa o una marginación, ya que de esta manera se evita que el usuario se movilice varias veces a una oficina del Registro Civil para preguntar por su trámite, sino que de esta manera podría verificar en línea cuando el mismo esté listo.

En cuanto a las brigadas móviles, como se explicó, éstas generalmente se llevan a lugares de difícil acceso y zonas fronterizas que establece el Registro Civil y a otras instituciones del sector público que solicitan este servicio. Sin embargo, tomando otra idea aplicada por el Registro Civil chileno en el que a través de la página web se puede realizar una petición para solicitar brigadas móviles, se podría aplicar el mismo concepto al caso ecuatoriano. De esta forma, cualquier organización que atienda a discapacitados, enfermos, tercera edad u otros grupos vulnerables podría solicitar este servicio.

Todas estas innovaciones que se propone implementar gracias al desarrollo tecnológico actual, permitirían descongestionar en gran medida las oficinas del Registro Civil y de esta forma, otorgar un servicio de calidad a los usuarios que acuden diariamente.

En este sentido y a pesar de que se considera muy positivo que se hayan establecido puntos de atención del Registro Civil en maternidades y funerarias en las principales ciudades del país, se podría establecer puntos de atención en otros lugares como son los bancos o entidades financieras, en donde se

pueda realizar determinados trámites del Registro Civil. Sin embargo, para lograr esto también es necesario que se terminen de digitalizar los documentos de los libros oficiales a la brevedad posible.

Por otra parte, se sugiere analizar todas las reglamentaciones internas de la institución que regulan los procedimientos que deben seguir los funcionarios y los ciudadanos en base a la propuesta de Bozeman de que existen reglas que nacen incorrectamente y otras que se vuelven inadecuadas (1993, pp.285-289). Esto con el objetivo de determinar su funcionalidad. De esta manera, se podrá ver si facilitan realmente el manejo institucional o si simplemente incrementan la carga administrativa y por tanto, eliminar o modificar las reglas que aumentan los costos de transacción en los trámites.

4.2.2.1 Propuesta Elaborada a Partir del Estudio en Quito

Finalmente, se presentan las propuestas dirigidas específicamente a las dos oficinas del Registro Civil de Quito en las que se realizó el estudio de campo.

En cuanto a los horarios de atención y tomando en cuenta que el horario entre el medio día y las 3 pm tiene mayores aglomeraciones que los otros horarios debido a que el personal sale a almorzar por turnos y por tanto disminuye la agilidad en la atención, se recomienda que se implemente una cafetería de empleados, como se lo hace en la mayoría de instituciones públicas, para que los funcionarios puedan almorzar dentro de la misma institución, sin tener que dejarla para hacerlo. Esto generaría que los funcionarios se demoren menos tiempo en el almuerzo y de esta forma, los turnos se podrían organizar de mejor manera. Además, de esta forma, los usuarios se verían motivados a asistir a realizar trámites durante su hora de almuerzo, en lugar de pedir permisos durante las horas laborables. Otra alternativa sería contratar al personal en dos turnos; es decir, uno que trabaje en la mañana y otro por la tarde; sin embargo, se puede deducir que esto tendría un mayor costo que implementar cafeterías en las principales oficinas del Registro Civil, como son la matriz del norte de Quito y la jefatura de Turubamba.

En cuanto a secciones de mayor y menos aglomeración, como se mencionó se pudo observar que la sección de validación de datos es la que mayor aglomeraciones posee puesto que atiende a todos los usuarios del Registro Civil al igual que el Banco, sin embargo se puede observar que el Banco (que es una entidad privada), es la sección que menos tiempo toma a los usuarios. Lo que se sugiere es que se trabaje coordinadamente en las dos secciones solicitando un entrenamiento por parte de los capacitadores de la institución privada hacia los funcionarios de la sección de validación de datos para que así, éstos últimos adquieran conocimientos sobre ciertas prácticas del sector privado que pueden acelerar su desempeño.

Adicionalmente, se propone separar a la zona de validación de datos según los distintos servicios que ofrece el Registro Civil; es decir, que los interesados en el servicio de cedulação tengan un espacio propio de validación de datos, quienes desean solicitar un servicio de matrimonio, otro y quienes van a realizar inscripciones, un tercero. De esta forma, desde el inicio del trámite cada usuario tomaría un turno, seguiría su propio procedimiento y esta sección les tomaría menos tiempo.

En este sentido, se sugiere que el ticket de tiempo de espera aproximado no se entregue solo en el Banco para pasar a los módulos, sino que en todas las secciones se pueda tomar un ticket y de esta forma en lugar de formarse filas (como sucede en validación de datos y en el Banco) se tomen turnos para todas las secciones con tiempos de espera aproximados. De esta forma, las personas no tendrían que aglomerarse en cada sección y mantenerse de pie por horas; incluso, si se trata de un tiempo largo de espera, pueden dejar las oficinas del Registro Civil y regresar a la hora que indique su turno.

De esta manera, se sugiere que la gestión de espacios sea más oportuna ya que a pesar de que en la matriz del norte de Quito, se observó que la disposición de las secciones tenía un orden lógico, en el caso de Turubamba las secciones de entrega de partidas representaban un problema para los usuarios. En el Bloque A se solicitan las partidas de otras parroquias o

provincias de Pichincha y en el Bloque B solo las de Quito, sin embargo hay varias personas cuyos familiares directos son unos de Quito y otros de otros lugares del país, por lo que se les dificulta ir a los dos Bloques que están ubicados en distintas oficinas. Además, a pesar que dentro del Bloque A hay una sección donde se entregan las partidas solicitadas, en el Bloque B no existe esta sección, sino que esta se localiza en otra oficina fuera del Bloque la cual se ubica relativamente lejos del mismo, lo que genera desorientación en los usuarios. Por tanto, se recomiendan realizar estudios arquitectónicos de cómo mejorar el manejo de los espacios en las distintas jefaturas, con el fin de facilitar los trámites a los usuarios.

Tal como se ha manifestado en reiteradas ocasiones, una de las principales recomendaciones para la Dirección Nacional del Registro Civil, Identificación y Cedulación, y especialmente para las tres oficinas matriz del país (Quito norte, Guayaquil y Cuenca), así como la oficina de Turubamba en donde se encuentra el archivo nacional de certificados, consiste en acelerar la digitalización de documentos oficiales, ya que esto genera grandes demoras en los trámites a los usuarios, y especialmente, a aquellos que enfrentan errores. Además, la digitalización podría ser el primer paso para una serie de mejoras sugeridas en el presente trabajo que dependen de que esta culmine para su implementación.

En relación a los casos de usuarios que tienen errores en sus datos en el sistema o en documentos, se propone la creación de una ventanilla dentro del área de información que se enfoque solamente a atender este tipo de situaciones. Se pudo observar en las dos oficinas del Registro Civil estudiadas, que a los usuarios que enfrentan errores se les suele enviar a la ventanilla de información, sin embargo, estos son atendidos por la misma persona que proporciona información a todos los usuarios en general, por lo que a los ciudadanos con errores no se les proporciona la información suficiente que les concierne.

Tal como se explicó y se probó a través del estudio de caso, los ciudadanos con errores son los que más costos enfrentan, por lo que la creación de una sección que les preste un servicio específico facilitaría los trámites respectivos, ya que se capacitaría al personal de esa ventanilla en cuanto a los procesos que deben seguir los usuarios en esos casos. Actualmente, los ciudadanos no conocen claramente si su error responde solamente a un caso de rectificación, y el proceso que deben seguir en ese caso; o si se debe emprender una resolución administrativa. Por lo que, el objetivo de tener una ventanilla para errores sería el de explicar a estos usuarios a qué responde su error, qué tipo de error es, qué pasos deben seguir en ese caso, por qué razón se realiza cada paso, cuánto tiempo toma cada paso y que costos monetarios extra deben asumir (como cancelar una solicitud administrativa por ejemplo).

Además, se debería tomar en cuenta que a pesar de que en teoría las personas a quienes se les detecta errores en validación de datos y pasan a solicitar sus partidas, no deberían regresar a esta sección una vez que obtengan dichos certificados, sino ir directo al siguiente paso, se observó que en la práctica sucede lo contrario. Por esta razón, si existiera una ventanilla específica de errores, el funcionario encargado podría revisar las partidas y hacer pasar a la persona a la sección que le corresponde, en lugar de que ésta repita filas innecesarias.

Por otra parte, se recomienda que a aquellos usuarios que inicien una resolución administrativa, se les entregue un documento oficial que indique que su cédula se encuentra en trámite para que puedan presentarlo en otras entidades en dónde les soliciten este documento, ya que las resoluciones toman varios días.

Para solucionar los casos de usuarios que deben viajar a sus provincias para solicitar documentos personales que no se encuentran en el archivo nacional ubicado en Turubamba, se recomienda que hasta que se logre expandir el servicio express a otras provincias como ya se lo hace para traer documentos del sur al norte de Quito, se mantenga un convenio con Correos del Ecuador,

para que se pueda solicitar copias íntegras de estos documentos a través del correo y evitar que las personas viajen. En ese caso, se pediría a los interesados que cancelen el valor del envío por correo, lo cual resultaría mucho menos costoso que lo que invierten viajando y se evitaría que destinen horas o días laborables a ello.

En relación a las tasas de los servicios de la institución, se sugiere agregar información a la página web del Registro Civil o en las instalaciones del mismo, que establezca que aspectos se tomaron en cuenta para el establecimiento de los precios de los trámites, ya que la Resolución 395 a la que hace referencia el anexo 2, solamente establece los costos pero no su razón. Incluso, para la realización del presente trabajo esa fue la única información proporcionada por el Área Financiera de la oficina matriz. Si los ciudadanos supieran, por ejemplo que el chip de la cédula solamente se puede realizar en Israel y que se tomó en cuenta eso para el establecimiento de los precios como explicó la Ingeniera Murillo en la entrevista realizada, entenderían porqué se aumentaron los precios en los últimos años en relación al pasado y sentirían que el servicio muestra la transparencia que se promulga actualmente en las instituciones públicas del país.

Por otro lado, tomando en cuenta que para algunos usuarios los trámites son más asequibles que para otros, se propone implementar un sistema de pago diferenciado, por el que se reduzcan en una determinada cantidad posible los precios de los trámites y para compensar esta disminución se establezca una sección rápida por la que los usuarios que deseen realizar más pronto sus trámites financien un costo adicional. Así, los ciudadanos que tienen más posibilidades cancelan más y para el resto de usuarios, disminuyen los precios actuales e incluso, las filas de espera.

Adicionalmente, se recomienda que no se cobre a los ciudadanos que presentan la denuncia por robo de su cédula, ya que al ser el Estado el encargado de garantizar la seguridad en el país y al no haberlo podido impedir con un robo, debe ser este quien asuma el costo y no el ciudadano que fue la

víctima. En ese sentido, para compensar este costo se podría aumentar la tasa de pérdida de cédula ya que con una multa más alta se motiva a los ciudadanos a ser más precavidos con sus documentos, en especial, con su principal documento de identidad que es la cédula. Incluso, de esta forma se puede reducir los casos de suplantación de identidad o similares.

De la misma manera, en base a las sugerencias de los encuestados, se recomienda que cuando los ciudadanos asistan a renovar su cédula, éstos puedan verificar que se destruye la cédula anterior que entregan. Esta sería una manera de garantizar la seguridad de su información personal.

Con el objetivo de controlar las prácticas corruptas por parte de los usuarios, como cortar filas o pasar a la fila de sensibles sin serlo, se recomienda que el personal de información que se mantiene de pie y ayudando a los usuarios o descongestionando las filas, ponga mayor atención a este tipo de prácticas y pida a las personas en cuestión que realicen el trámite de la manera adecuada, ya que de esta manera se evitan discusiones entre ciudadanos dentro del establecimiento como se evidenció durante las observaciones. A pesar de que se trate de un tema cultural, se puede desmotivar a las personas a que incurran en estas prácticas si observan que los funcionarios las están controlando con ímpetu.

Por último, se sugiere medir continuamente la satisfacción del cliente sea a través de los *PINpads*, de contratos con empresas consultoras que realicen este tipo de actividades (como se está buscando hacer) o implementando un sistema de comentarios y sugerencias a través de redes sociales que es actualmente un mecanismo muy utilizado, como se propone en el presente trabajo. Este tipo de actividades se deben mantener constantes, ya que esa es la única forma de conservar a la institución actualizada en base a los requerimientos ciudadanos que van surgiendo a medida que pasa el tiempo, y realizar una continua autoevaluación de las fortalezas y debilidades institucionales. El fin de esta propuesta es que las observaciones ciudadanas

sirvan de marco para que el Registro Civil continúe corrigiendo cualquier error que pueda tener la institución y que internamente se podría pasar por alto.

Se espera que las instituciones públicas del país y especialmente, la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación acojan las conclusiones y recomendaciones del presente estudio, con el objetivo de garantizar a los ciudadanos su derecho a un servicio público en las mejores condiciones. Incluso, de esta manera se logra que la carga administrativa de las instituciones disminuya y que en consecuencia, operen con más eficiencia, eficacia y calidad que es lo que debe caracterizar a la burocracia. El Registro Civil ha demostrado que en poco tiempo se puede lograr un gran cambio y por tanto, se considera que esta institución estará abierta a estudios como el presente que busca disminuir los costos innecesarios que deben asumir los usuarios al realizar trámites. Lo dicho con el fin de mejorar aún más el desempeño de esta entidad y que así se convierta en un ejemplo y motivación para que la administración pública del Estado ecuatoriano busque perfeccionarse.

REFERENCIAS

- Albaiges (s.f.). *Historia del Registro Civil*. Recuperado el 13 de Diciembre de 2012 de <http://www.albaiges.com/foni/nombresley/historiaregistrocivil.html>
- Arlotti, R. (Noviembre, 2007). La formación del Estado Moderno. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrósio L. Gioja*, 1(1), 216-223.
- Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (2007). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Recuperado el 13 de Diciembre de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>(Entra en vigor en 1976).
- Banco de la República de Colombia (2000). *Teoría de la modernización*. Recuperado el 13 de Diciembre de 2012 de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual>
- Barreiros, R. (2007). *Sociedad, Instituciones y Procesos organizacionales*. Quito, Ecuador: Universitaria.
- Basabe, S. (2007). *Instituciones e institucionalismo en América Latina: perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Quito, Ecuador: CIPEC
- Belletini, O. (Octubre, 2005). *El papel de los centros de política pública en las reformas públicas implementadas en América Latina*. Ponencia presentada en X Congreso del CLAD, Santiago de Chile.
- Borja, R. (1997). *Enciclopedia de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bozeman, B. (1993). A Theory of Government "Red Tape". *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 3 (3), 273-303
- Bozeman, B. y Feeney M. (2011). *Rules and Redtape*. Armonk, Nueva York y Londres, Inglaterra: M.E. Sharpe.
- Bryson, J. y Smith, P. (1990). A Transaction-Based Approach to Policy Intervention. *Policy Sciences*, 23 (3), 205-229.

- Caballero, G. (2007). Neoinstitucionalismo en Ciencia Política, Institucionalismo de Elección Racional y análisis políticos de costes de transacción: una primera aproximación. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*6(002), 9-27
- Caiden, G. y Caiden, N. (Octubre, 1998). Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (12),1-16.
- Comisión Europea (2007). *Premio a la mejor idea para reducir el papeleo*. Recuperado el 15 de Octubre de 2012 de http://ec.europa.eu/enterprise/policies/smart-regulation/files/kommissionsflyer_es.pdf
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Quito, Ecuador.
- Dromi, R. (2009). *Tratado de Derecho Administrativo* (ed.9). Argentina: Ciudad Argentina.
- Estrada, F. (2012). Ronald Coase y los costos de transacción. Recuperado el 05 de marzo de 2013 de http://mpra.ub.uni-muenchen.de/39997/1/MPRA_paper_39997.pdf
- González, J. (febrero, 2005). La administración pública como ciencia: una aproximación a su objeto de estudio. *EspaciosPúblicos* 8(105), 162-175.
- Gore, A. (1993). *Creating a government that works better and cost less. Report of the National Performance Review: from redtape to results*. Washington D.C.
- Guerrero, O. (2000) Administración pública. En Olamendi L., Bosker J., Castañeda F., Cisneros I. y Pérez G. (Eds.) *Léxico de la Política*. (pp.1-6). México: Fondo de Cultura Económica.
- Hobbes, T. (s.f.). *Leviatán*. Biblioteca del Político.
- Jellinek, G. (2000). *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kauffman, H. (1971). *The limits of organizational change*. Estados Unidos: University of Alabama Press.

- Kauffman, H. (1977). *Red tape: its origins, uses and abuses*. Washington-Estados Unidos: The Brookings Institution.
- Ley de modernización del Estado* (1993). Recuperado el 13 de Diciembre de http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo28.pdf
- Ley de Registro Civil. Legislación Conexa* (2012). Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Llamazares, I. (Julio-Septiembre). EL análisis comparado de los fenómenos políticos. Una discusión de sus objetivos metodológicos, supuestos meta teóricos y vinculaciones con los marcos teóricos presentes en las ciencias sociales contemporáneas. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* 89, 281-297.
- Maquiavelo, N. (1979). *El Príncipe*. Cali, Colombia: Andreus.
- Marquet, P. (1975). *La estructura constitucional del Estado Mexicano*. México: Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM.
- Montesquieu, C. (2005). *El Espíritu de las Leyes*. Bogotá, Colombia: Ediciones Universales.
- North, D. (1984). Transaction Costs, Institutions, and Economic History. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 140 (1), 7-17.
- Ocampo, H. (2007) La Nueva Economía Institucional: Lógicas operativas, supuestos teóricos y análisis empírico. En Basabe S. (Compilador). *Instituciones e institucionalismo en América Latina: perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*.(pp.141-172). Quito, Ecuador: CIPEC
- Ortega, J. (2004). El Neoinstitucionalismo en la ciencia política. *Revista Mexicana de Sociología*, 66, 49-57.
- Pandey, S. and Moynihan, D. (2006). Bureaucratic Red Tape and Organizational Performance: Testing the Moderating Role of Culture and Political Support. In George A. Boyne, Kenneth. J. Meier, Laurence. J.

- O'Toole Jr., and Richard. M. Walker (Eds.), *Public Service Performance*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Pandey, S. y Bretschneider, S. (enero, 1997). The Impact of Red Tape's Administrative Delay on Public Organizations' Interest in New Information Technologies. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 7 (1), 113-130.
- Pandey, S., Coursey, D y Moynihan, D. Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape: A Multimethod Study. *Public Performance & Management Review*, 30 (3), 398-425.
- Pérez, E. (s.f). *La administración pública ecuatoriana en el siglo XX*. Recuperado el 15 de Octubre, 2012 de <https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:O2isfPqVckJ:www.estade.org/derechopublico/Administracin%2520Pblica%2520s.%2520xx.doc+La+administraci%C3%B3n+p%C3%B3blica+ecuatoriana+en+el+siglo+xx&hl=es-419&gl=ec&pid=bl&srcid=>
- Petrella, C. (2007). Análisis de la teoría burocrática: aportes para la comprensión del modelo burocrático. *Revista Electrónica de la Facultad de Ciencias Empresariales Universidad Católica del Uruguay*, 02.
- Pineda, N. (febrero, 2007). *El concepto de política pública: alcances y limitaciones*. Presentado en el Seminario de Políticas Públicas.
- Rainey, H., Pandey, S. y Bozeman, B. (1995). Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape. *Public Administration Review*, 55 (6), 567-574.
- Ramió, C. (8-11 Octubre, 2002). *El papel de la e-administración ante los retos de las administraciones públicas de América Latina: e-administración y sector público en el siglo de la globalización*. Presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.
- Registro Civil (Junio 2010). *Plan Estratégico 2010 – 2013*. Recuperado el 15 de Octubre, 2012 de <http://www.registrocivil.gob.ec/images/stories/LeydeTransparencia/PlanEst>

[rategico/PLAN%20ESTRATEGICO%20-%20SOCIALIZACION.%202010-2013.pdf](#)

Registro Civil (s.f.). *Misión, vision y valores*. Recuperado el 05 de Febrero de <http://www.registrocivil.gob.ec/index.php/registro-civil/mision-vision-y-valores>

Rindfleisch, A. y Heide, J. (1997). Transaction Cost Analysis: Past, Present, and Future Applications. *Journal of Marketing*, 61 (4), 30-54.

Rodríguez, C. (1987). *Administración Pública Ecuatoriana: Breve Recuento Histórico y Algunas Ideas para Planificar su Cambio*. Quito, Ecuador: ILDIS

Rosenau, J. y Czempiel, E. (s.f.). *Governance without government: order and change in world politics*. New York, Port Chester, Melbourne: Cambridge University Press.

Rosenfeld, R. (diciembre, 1984). An Expansion and Application of Kaufman's Model of Red Tape: The Case of Community Development Block Grants. *The Western Political Quarterly*, 37 (4), 603-620.

Rousseau, J. (1979). *El Contrato Social*. Bogotá, Colombia: Linotipo.

s.a. (1965). Análisis y Síntesis. *Diccionario Soviético de Filosofía*. Montevideo: Ediciones Pueblos Unidos.

Sánchez, J. (2001). *La administración pública como Ciencia, su objeto y su estudio*. México: Plaza y Valdez S.A.

Sartori, G. (Enero, 1991). Comparing & Miscomparing. *Journal of theoretical politics*, 3 (03), pp.243-257.

Scott, P. y Pandey, S. (2000). The Influence of Red Tape on Bureaucratic Behavior: An Experimental Simulation. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19 (4), 615-633.

SENPLADES (2007). *Plan nacional de desarrollo*. Recuperado el 13 de Diciembre de 2012 de <http://plan2007.senplades.gob.ec/>

SENPLADES (2012). *Descubra quiénes somos y qué hacemos*. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/SENPLADES-Que-hacemos-y-quienes-somos.pdf>

Thompson, V. (junio, 1965). Bureaucracy and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 10 (1), 1-20.

Tilly, C. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. En Evans P., Rueschemeyer D. y Skocpol T (Eds.). *Bringing the State Back*. (pp. 169-187). Cambridge: Cambridge University Press.

Valencia, F. (s.f.). *Los costes de transacción dentro de la economía neoinstitucional en relación con la actualidad contable*. Recuperado el 24 de Enero de 2013 de <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/fin/costesfco.htm>

Vélez, A. (2007). *Los clásicos de la gerencia*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Weber, M. (s.f.). *El político y el científico*. Recuperado el 15 de Octubre de 2012 de <http://www.bibliotecabasica.com.ar>

Wood, D y Bothe, J. (febrero, 2004). Political Transaction Costs and the Politics of Administrative Design. *The Journal of Politics*, 66 (1), 176-202.

Zambrano, P. (2006). *La solución de conflictos de los contratos de concesión a partir de la expedición de la ley de modernización del Estado en el Ecuador*. (Tesis de maestría no publicada). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

ANEXOS

ANEXO 1

Tabla 1

Requisitos de los trámites en el Registro Civil

	Cedulación*	Inscripciones**	Matrimonio	Defunciones**
Primera vez*/ oportuna**	<p>Gratis para discapacitados (carné CONADIS)</p> <p>Requisitos:</p> <p>Partida de nacimiento certificada (o equivalente digital).</p> <p>Carné o certificado que acredite el nivel de instrucción educativa o la ocupación que ejerce (original y copia)</p> <p>Ticket de validación de datos</p>	<p>Hasta 30 días después del nacimiento</p> <p>Deben inscribir:</p> <p>Padres</p> <p>Abuelos</p> <p>Hermanos mayores de edad</p> <p>Parientes (hasta 4to grado de consanguinidad)</p> <p>Representantes de instituciones de beneficencia, policía, o persona que encuentra a un huérfano o abandonado.</p> <p>Requisitos:</p> <p>Original y copia del Informe Estadístico de Nacido Vivo.</p>	<p>Lugar: En el Registro Civil, los requisitos deben ser entregados 3 días antes (solo de lunes a jueves).</p> <p>Fuera de la sede, los requisitos deben ser entregados 3 semanas antes (incluyendo solicitud de matrimonio a domicilio y croquis).</p> <p>En los dos casos se entrevistan antes de la ceremonia a los contrayentes y se les entregan 2 cédulas después de la ceremonia.</p> <p>Requisitos:</p> <p>Partidas íntegras de nacimiento de</p>	<p>Deben inscribir:</p> <p>Cónyuge sobreviviente</p> <p>Hijos mayores de 18 años</p> <p>Parientes mayores de 18 años</p> <p>El director del establecimiento de salud donde hubiere ocurrido el fallecimiento.</p> <p>El jefe del reparto policial o militar en cuyo recinto hubiere ocurrido el fallecimiento.</p> <p>La autoridad que hubiere intervenido en el levantamiento de cadáver.</p> <p>El capitán del</p>

		<ul style="list-style-type: none"> • Cédulas y papeletas de votación de los padres (original y copia), y/o partida de matrimonio actualizada (90 días a partir de su expedición). • Presencia de los padres o solo de la madre si es madre soltera. • Razón de inexistencia si no nació en hospital. 	<p>los contrayentes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Original y copia de las cédulas de los contrayentes • Original y copia del certificado de votación • Presencia de un testigo por cada contrayente (dentro de la sede) o dos testigos por contrayente (fuera de la sede). 	<p>vehículo de transporte en que hubiere ocurrido el fallecimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los familiares pueden autorizar a la funeraria <p>Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constancia de defunción del INEC (original y copia). • Cédula del fallecido • Cédula de ciudadanía y papeleta de votación de quien va a inscribir (original y copia).
Renovación*/Tardía*	<p>Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Requisitos anteriores • Cédula para la invalidación 	<p>Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Razón de inexistencia³ • Certificado de estudios de la persona a inscribir. • Sí es mayor de 18 años, declaración juramentada en dónde conste el lugar y fecha en que nació, sus nombres y apellidos y nacionalidad de los padres. 		<p>Tras las 48 horas y hasta 60 días</p> <p>Lugar: matriz de Quito, agencia principal de Guayaquil y Cuenca</p> <p>Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resolución administrativa • Razón de inexistencia • Certificado de sepultura otorgado por el administrador del cementerio
Extranjeros	<p>Tiempo: 48 horas</p> <p>Lugar: matriz de Quito,</p>	<p>Si uno de los padres es extranjero</p>	<p>Extranjeros</p> <p>Lugar: matriz Quito,</p>	<p>Muerte ocurrida en el extranjero</p>

³Nota explicativa: Documento que avale que no se ha realizado el trámite antes

/Celebrados en el extranjero	<p>Guayaquil o Cuenca</p> <p>Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Certificado de cedula y empadronamiento (Dirección General de Extranjería del Ministerio de Relaciones Exteriores). • Original y copia del pasaporte y la visa vigente. • Partida de nacimiento legalizada o apostillada (traducida si es necesario). <p>Doble nacionalidad y una de ellas es ecuatoriana:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Copia de partida de nacimiento del titular (vía reconocimiento de nacionalidad ecuatoriana). • Partida de nacimiento del país de origen. <p>Hijos de padre y/o madre ecuatorianos, nacidos en el exterior:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Copia de la partida de 	<p>Requisitos:</p> <p>Si es nacional de un país de la CAN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Documento nacional de identificación con el que ingresó o la tarjeta Andina de Migración. <p>Extranjero residente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cédula <p>Extranjero no residente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pasaporte • Movimiento migratorio expedido por la Dirección Nacional de Extranjería <p>Refugiado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carnet de refugiado • Certificado de movimiento migratorio <p>RECONOCIMIENTO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pasaporte • Certificado de movimiento migratorio de la persona que va a realizar el reconocimiento. <p>En caso de haber nacido en el exterior</p> <p>Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resolución de Reconocimiento de Nacionalidad Ecuatoriana concedida por el 	<p>Guayaquil y Cuenca</p> <p>Deben ser entrevistados tres veces antes de contraer matrimonio</p> <p>Requisitos:</p> <p>Extranjeros residentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mismos requisitos que nacionales <p>Extranjeros no residentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Original y copia del pasaporte • Certificado de nacimiento y estado civil apostillado y legalizado en la Embajada o Consulado del país de origen en el Ecuador (traducido si es necesario). • Movimiento migratorio • Permanencia en el país de no menos de 75 días consecutivos antes del matrimonio <p>Refugiados:</p>	<p>Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Certificado de defunción debidamente legalizado y autenticado por el Agente diplomático o consular del Ecuador en dicho país, o apostillado y traducido • Razón de inexistencia
------------------------------	--	---	---	---

	<p>nacimiento debidamente certificada por la oficina de Registros del Exterior</p> <p>Recuperación de nacionalidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Copia de la partida de nacimiento. <p>Naturalización:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dos copias certificadas de la Carta de Naturalización legalizada por la oficina de registros del Exterior. • Resolución administrativa • Razón de inexistencia 	<p>Ministerio de Relaciones Exteriores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resolución administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Tarjeta de identificación de refugio <p>Celebrado en el Exterior⁴</p> <p>Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Razón de inexistencia • Solicitud administrativa • Resolución Administrativa⁵ • Certificado de Matrimonio legalizado y autenticado por el Agente Diplomático o Consular del Ecuador (traducido y notariado). • Movimientos migratorios (obtenidos en la Policía de Migración). • Cédulas y papeletas de votación. 	
Otros casos	<p>Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Requisitos anteriores • Copia de la denuncia 	<p>Requisitos:</p> <p>Comparezca una tercera persona:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cédula y papeleta de votación 	<p>Requisitos (además de los generales):</p> <p>Los interesados tienen hijos menores de edad en común:</p>	<p>LICENCIA DE INHUMACIÓN</p> <p>Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cédula y certificado de votación • Estadístico de

⁴ La inscripción del matrimonio tendrá el mismo costo que un matrimonio en la sede

⁵ Dictamen emitido por el área jurídica del Registro Civil

	<p>(Jefatura de policía y notaría)</p> <p>Cambios:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nivel de instrucción: certificado de educación Profesional: original y copia del título del SENECYT Dirección domiciliaria: planilla de un servicio básico. Estado civil: partida de matrimonio (casado), partida de defunción del cónyuge (viudo), documento que certifique condición (divorciado). FFAA o Policía: original y copia de las credenciales. <p>Errores:</p> <ul style="list-style-type: none"> Solicitud administrativa Documento que 	<ul style="list-style-type: none"> Cédulas de los padres de la persona que se inscribirá Partida de matrimonio de ser el caso. <p>Si se declara la paternidad /maternidad a través de una resolución dictada por un juez:</p> <ul style="list-style-type: none"> Resolución judicial <p>Si se desconoce la identidad de los padres:</p> <ul style="list-style-type: none"> Orden Judicial o Administrativa <p>ADOPCIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> Tres copias certificadas de la sentencia ejecutoriada. Partida íntegra de nacimiento Copia de la marginación en el registro original de nacimiento que se canceló⁷. <p>RECONOCIMIENTO</p> <p>La persona que va a reconocer:</p> <ul style="list-style-type: none"> Original y copia de su cédula Certificado de votación Copia de la partida 	<ul style="list-style-type: none"> Partida de nacimiento. <p>Si tienen hijos menores de edad bajo la patria potestad de alguno:</p> <ul style="list-style-type: none"> Curaduría especial protocolizada <p>Si administrasen sus bienes:</p> <ul style="list-style-type: none"> Inventario solemne de bienes <p>Si no ejercen la patria potestad:</p> <ul style="list-style-type: none"> Declaración juramentada <p>Matrimonio entre menores de edad:</p> <ul style="list-style-type: none"> Presencia del padre, madre o tutor. Copia de la partida de nacimiento del menor contrayente. <p>Uno de los contrayentes sea divorciado:</p> <ul style="list-style-type: none"> Partida de matrimonio actualizada con marginación 	<p>defunción fetal, si fuera el caso.</p>
--	---	---	---	---

⁷La marginación se refiere a una nota legal en el documento oficial que establece la resolución administrativa.

	<p>lo avale. Datos de filiación, certificado biométrico o tarjeta índice (primera cédula)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de cédula • Si el solicitante es tercera persona, solicitud administrativa⁶ 	<p>de nacimiento de la persona a ser reconocida.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dos testigos. 	<p>del divorcio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Copia certificada de la sentencia de divorcio. <p>Cuando uno de los contrayentes sea viudo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Copia de la partida de defunción <p>Fuerzas Armadas o la Policía:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Original y copia de sus credenciales. 	
--	---	--	---	--

Adaptado de www.registrocivil.gob.ec el 12 de Abril de 2013; Instructivo de estandarización de procedimientos del sistema nacional del Registro Civil, 2000; Información- Registro Civil, 2013, comunicación personal.

⁶ En todos los casos, cuando los trámites los hace una tercera persona con un poder notariado, debe realizar una solicitud administrativa.

ANEXO 2

TABLA 2

RESOLUCIÓN 395 SOBRE TARIFAS DE LOS TRÁMITES EN EL REGISTRO CIVIL

Ítem	Servicio	Tarifa (en USD)
1	<i>Cédula Tradicional *</i> <i>Cédula Electrónica*</i>	<i>Primera vez:</i> \$ 5,00
		<i>Renovación:</i> \$ 10,00
		<i>Duplicado:</i> \$ 15,00
2	<i>Inscripción de nacimiento.</i>	\$ 0,00
	<i>Inscripción de función.</i>	
	<i>Inscripciones tardías de nacimiento de menores de 18 años.</i>	
3	<i>Multa Contraventores</i>	\$ 0,20
4	<i>Razón de no existencia</i>	\$ 2,00
	<i>Acta de Reconocimiento de hijo</i>	
	<i>Resoluciones Administrativas</i>	
	<i>Datos de Filiación</i>	
	<i>Copia Certificada Tarjeta Índice</i>	
	<i>Dicto Solicitud Cualquier Clase</i>	
	<i>Partidas o Certificados de nacimiento, matrimonio o defunción</i>	
<i>Otros Servicios</i>		
5	<i>Copias Integrales de nacimiento, matrimonio o defunción</i>	\$ 5,00
	<i>Inscripciones tardías de nacimiento mayores de 18 años y defunciones pasado las 48 horas</i>	
	<i>Certificado Biométrico</i>	
6	<i>Inscripción de sentencias</i>	\$ 10,00
7	<i>Adopciones</i>	\$ 15,00
8	<i>Matrimonios en la sede</i>	\$ 50,00
9	<i>Servicios del exterior</i>	\$ 50,00
10	<i>Matrimonios fuera de la sede</i>	\$ 250,00
	<i>Naturalización</i>	

Tomado de Resolución 395 del Registro Civil, 2011, art.1

ANEXO 3

Encuesta

TRÁMITES EN EL REGISTRO CIVIL

Marque la opción que corresponda a su caso

1. ¿Ha realizado el trámite para obtener la cédula dentro de los últimos 5 años?

- Sí
- No

2. La última vez que realizó el trámite de cedulaación dentro de los últimos 5 años, ¿en qué oficina de Quito lo hizo?

- Quito Norte (Amazonas y NNUU)
- Quito Sur (Turubamba)

3. La última vez que realizó este trámite dentro de los últimos 5 años. ¿A qué hora lo realizó?

- Entre las 8 am y las 10 am
- Entre las 10 am y el medio día
- Entre el medio día y las 3 pm
- Entre las 3pm hasta las 5pm

4. La última vez que realizó este trámite dentro de los últimos 5 años, ¿cuánto tiempo le tomó realizar la totalidad del trámite de cedulación? (Si escoge la última opción vaya a la siguiente pregunta, caso contrario pase a la pregunta 7)

- Menos de media hora
- Entre media hora y 2 horas
- Entre 2 horas y 4 horas
- Entre 4 horas y 1 día laboral
- Más de 1 día

5. Si le tomó más de un día obtener su cédula, ¿cuál fue la razón?

- Usted es extranjero
- Errores en su información personal
- Usted no llevó todos los requisitos necesarios
- Otro (por favor, especifique)

6. Si le tomó más de un día realizar el trámite, ¿cuánto tiempo después pudo finalmente obtener su cédula?

- Hasta 2 días después
- De 2 a 5 días después
- De 5 a 10 días después
- De 10 a 15 días después
- Más de 15 días después

7. La última vez que realizó este trámite dentro de los últimos 5 años fue:

- Primera vez que sacaba su cédula
- Para modificar datos en la cédula
- Para obtener la nueva cédula
- Por pérdida de la cédula
- Por robo de la cédula

8. La última vez que realizó este trámite dentro de los últimos 5 años. ¿Cuánto le costó el trámite de cedulaación?

- \$ 5.00
- \$ 10.00
- \$15.00
- Más de \$15.00

9. La última vez que realizó este trámite dentro de los últimos 5 años. ¿Debió solicitar en alguna de las oficinas del Registro Civil otros documentos que permiten acceder a la cédula, cambiar datos o corregir errores en la misma? (Si contesta sí pase a la siguiente pregunta, si contesta no salte a la pregunta 17)

- Sí
- No

10. De ser el caso, ¿cuánto gastó para obtener los documentos que se requieren para solicitar la cédula, corregir errores en la misma, cambiar algunos datos, renovarla o recuperarla en caso de robo o pérdida y que se obtienen en el mismo Registro Civil (ej. partida de nacimiento)?

- Menos de 2 dólares
- De 2 a 5 dólares
- De 5 a 10 dólares
- De 10 a 20 dólares
- Más de 20 dólares

11. De ser el caso, ¿cuánto tiempo destinó a obtener los documentos que se requiere para solicitar la cédula, corregir errores en la misma, cambiar algunos datos, renovarla o recuperarla en caso de robo o pérdida y que se obtienen en el mismo Registro Civil (ej. partida de nacimiento)?

- Menos de 1 hora
- Entre 1 hora y 3 horas
- Entre 3 horas y 1 día
- Entre 1 día y una semana
- Más de una semana

12. Si para conseguir alguno de esos documentos tuvo que movilizarse a otra oficina del Registro Civil, ¿a cuál fue?

- Quito Norte
- Turubamba
- Otros cantones de Pichincha
- Otra provincia

13. Si contestó la pregunta anterior, ¿cuál fue la razón de ese viaje?

- Corregir errores en sus datos personales
- Obtener uno o varios documentos necesarios para solicitar, renovar la cédula o cambiar datos en la misma
- Es extranjero
- Otro (por favor, especifique)

14. Si contestó la pregunta anterior, ¿cuánto gastó en transporte en ese viaje?

- Menos de 5 dólares
- De 5 a 10 dólares
- De 10 a 20 dólares
- De 20 dólares a 100 dólares
- Más de 100 dólares

15. Si contestó la pregunta anterior, ¿viajó en días laborables?

- Si
- No

16. Si contestó la pregunta anterior, ¿Cuántos días se ausentó de su trabajo por ese motivo?

- Menos de 1 día

- De 2 a 3 días
- De 3 a 5 días
- De 5 a 7 días
- Más de 7 días

17. En los últimos cinco años, ¿entregó alguna vez un poder a una persona para que consiga en el Registro Civil uno o más documentos que se necesitan para solicitar la cédula, corregir errores en la misma, cambiar algunos datos, renovarla o recuperarla en caso de robo o pérdida (ej. Partida de nacimiento)? (Si contesta sí, continúe con la siguiente pregunta; si contesta no, pase a la pregunta 19)

- Sí
- No

18. De haber entregado un poder a alguien, ¿esa persona tuvo que financiar un valor superior al costo normal del documento? De ser el caso, ¿cuánto?:

- De 1 a 3 dólares adicionales
- De 3 a 5 dólares adicionales
- De 5 a 7 dólares adicionales
- De 7 a 10 dólares adicionales
- Más de 10 dólares adicionales

19. En los últimos cinco años, ¿pagó alguna vez a un tramitador para obtener su cédula?

- Sí
- No

20. Las indicaciones que le ha dado el personal del Registro Civil para obtener su cédula dentro de los últimos cinco años han sido completas y claras (Si escoge cualquiera de las dos primeras opciones, pase a la pregunta 22; si escoge cualquiera de las tres últimas opciones responda la siguiente pregunta)

- Muy de acuerdo
- De acuerdo
- Parcialmente de acuerdo
- En desacuerdo
- Muy en desacuerdo

21. Si considera que las indicaciones no fueron lo suficientemente completas y claras, ¿a qué cree que se debió?

- Falta de capacitación del personal
- Falta de coherencia entre dos o más funcionarios
- Su caso fue muy particular y no sabían cómo manejarlo
- Falta de interés hacia sus dudas por parte del personal
- Otros

22. Según su criterio, compare la situación actual de los trámites en el Registro Civil con la situación anterior al 2008, en los siguientes aspectos:

	Mucho peor	Peor	Igual	Mejor	Mucho mejor
Tiempo destinado	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dinero invertido	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Requisitos que hay que presentar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Errores en los datos personales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Presencia de tramitadores u otros casos de corrupción	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Información sobre el procedimiento para solicitar la cédula	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

23. Si desea, escriba alguna queja o sugerencia en relación a los trámites en el Registro Civil

ANEXO 4

ENTREVISTA A INGENIERA ADRIANA MURILLO

1. Describa el Registro Civil en el 2009.

Bueno, la institución Registro Civil era una institución caracterizada por el maltrato al usuario, al cliente externo, tanto que al cliente interno, en realidad todavía en este tiempo no estaban definidas ciertas posiciones o ciertos parámetros de mejora. En ese entonces se contaba con una infraestructura obsoleta, procesos aún no definidos y con personal que no estaba adaptado a las nuevas tendencias de cambio.

2. ¿Cuánto tiempo aproximado tomaba el trámite de cedulación en el 2009? ¿Cuál era su costo?

Bueno, en ese tiempo para obtener una cédula, el trámite inicialmente tenía un promedio de dos horas dependiendo también del nivel de usuarios que había en ese momento o en el día, pero en el mismo año a medida de que se iban implementado ciertas mejoras que eran pequeñas y a veces imperceptibles, la cédula se llegó a obtener hasta en media hora, pero como le digo esto variaba dependiendo de la magnitud o de la cantidad de personas que visitaban la institución ese momento. El costo era de seis dólares.

3. ¿Cuántas cédulas se entregaban en promedio en el 2009, antes de implantar el sistema MAGNA?

Bueno, con el sistema antiguo y dependiendo también de si contábamos con especies valoradas, aproximadamente de 200 cédulas diarias.

4. ¿Cómo se lidiaba con la presencia de tramitadores o casos de corrupción en el 2009? ¿Conoce de políticas que se hayan implementado para contrarrestar esas situaciones en los años posteriores?

Bueno, este fue un trabajo conjunto que se hizo con la Policía Nacional con el Área de Inteligencia, puesto que se identificaba ciertas personas que estaban, en este sentido, queriendo tramitar dentro de la institución; entonces, no podíamos cortar el acceso total de estas personas a la institución, pero si tratábamos de frenarlos. Una, también, de las políticas que se trató de emprender fue la de justamente que cada persona haga un trámite personalizado. Otra cosa, que no había una persona que pueda hacer más de cinco trámites, entonces ese fue como un limitante, de manera que los tramitadores a veces llevaban 10, 15 trámites de personas diferentes; entonces se identificaba y se daba aviso a las autoridades del momento. Cabe resaltar que con la administración del Ingeniero Paulo Rodríguez que fue a partir del año 2009, se empezaron a implementar ciertas políticas y una de ellas la ejecutividad del sistema MAGNA.

5. ¿Cómo surgió la idea de implementar una nueva política de modernización en el Registro Civil?

Bueno, en realidad este fue un trabajo que se lo vino haciendo desde el inicio del gobierno del Señor Presidente Rafael Correa. Al tomar el posicionamiento del cargo de Director Ejecutivo, el Ingeniero Paulo Rodríguez se continuó con esto; si bien es cierto había autoridades antes que ya habían iniciado este proceso. Claro, la idea era la de mejorar procesos, de generar un sistema que dé satisfacción al usuario final; en este caso el ciudadano ecuatoriano que necesitaba una cédula de identidad, un documento habilitante para los diferentes trámites en sí, en Ecuador.

6. ¿Cómo inició la implementación del plan de modernización?

Bueno, la implementación fue primero, en la identificación de procesos de mejoras, reducción de tiempos, el tema de la optimización de talento humano. En lo que me compete y puedo recabar un poco más de información es el tema de talento humano. Si bien es cierto la institución se caracterizaba por tener alrededor de 2000 funcionarios a nivel nacional, de los cuales era un personal que ya había envejecido dentro de la institución; hablamos de un promedio de personas que estaban 30, 35 años en la institución. Entonces, lo que se

emprendió dentro del área de talento humano fue promover políticas de desenrolamiento de personal, pero no tanto con la obligatoriedad, sino más bien con la voluntariedad; el de promover la política de jubilación que está establecido en la ley; el tema de las renunciaciones voluntarias con indemnización y el tema de supresión de partidas. El tema de supresión lo considerábamos por cuestión de que estas partidas ya no eran útiles a la institución, habían cargos que ya no se sujetaban a la misión institucional. Entonces, estas fueron las modalidades que como institución se promovió para poder optimizar talento humano y así, poder captar personal, talento humano de afuera, gente joven con nuevos principios, nuevos valores y con nueva perspectiva.

7. ¿Qué cambios hubo con respecto a la capacitación y entrenamiento del personal al implantar el plan de modernización?

Claro, como les mencionaba hace algún momento de las 2000 personas que trabajaban, personal antiguo de la institución, se promovió las diferentes políticas de desenrolamiento. Alrededor de 238 partidas fueron suprimidas del Registro Civil, lo que nos permitió crear nuevas partidas acordes a las necesidades institucionales, de acuerdo a las nuevas funcionalidades del nuevo sistema. También fue un tema de capacitación, si bien es cierto hay gente que tal vez ya estaba un poco desmotivada, por decirlo así dentro de la institución, se promovió políticas de capacitación, de mejora continua, de incentivo. En realidad el tema también de trabajar en una institución pública donde demanda un gran esfuerzo y tengas poco sueldo, entonces muchas de las veces la gente lo ve como algo que no amerita estar trabajando en una institución, entonces optan por ciertos mecanismos de obtener dinero. Entonces, estamos hablando hasta de la corrupción. Si bien es cierto los valores de una persona deben ser inquebrantables pero muchas veces las necesidades, pero que no es justificable, las necesidades conllevan a obtener dinero de otra forma. Entonces eso es lo que suele suceder. Entonces, el tema de motivación, el tema de una propuesta laboral, esos son los mecanismos dentro del área de talento humano.

8. ¿Y en cuánto a la capacitación específicamente, qué cambios hubo en relación al pasado?

Claro, en ese entonces la capacitación del servidor simplemente era, en el caso por ejemplo de las secretarias, enfocado solamente en como poder maquillarse, como escribir a máquina de escribir. Entonces este tipo de cosas no bastan ¿no?, sino más bien tú tienes que pensar en grande y ver que el personal, no simplemente en este caso las secretarias, no son solo imagen, sino de conocimiento. Entonces la idea de capacitar a los servidores fue enfocada a que vaya de la par con la misión institucional. Somos una institución de servicio dedicada a ofrecer servicios de cedulación identificación y registro civil, entonces por ende la gente tenía que conocer referente a estos temas, como es el tema de la Constitución, el tema de control de bienes del sector público, el tema de desempeño como servidores públicos, cuáles son nuestras obligaciones, nuestros deberes; el conocimiento de una nueva ley que se promovía en ese entonces, la LOSEP (la Ley del Servicio Público); y así. Entonces, todo este tema fue concatenado. Y claro, también surgieron necesidades de las diferentes unidades provinciales. Cabe resaltar que el Registro Civil era a nivel nacional entonces simplemente matriz, entonces teníamos que también enfocarnos en una capacitación que les sirva de acuerdo a la región en la que se estaban desarrollando, por ejemplo, en cuanto al tema de uniformes, de un carné institucional. Con esta administración, en el 2009, del Ingeniero Paulo Rodríguez, fue la primera administración en la que la gente tenía un uniforme institucional, un carné institucional que les permitía identificarse como servidores del Registro Civil. Entonces todas esas cosas fueron motivantes, a más de la capacitación como les digo, en cosas ya más técnicas, en cosas que les iban a aportar, como el tema de identificación de documentos falsos, el tema de lectura de dactiloscopia, entonces este tipo de capacitación que iba a la par con el servicio que ofrecemos como institución.

9. Bajo qué parámetros se establecían los precios de los trámites, previo a la implantación del plan de modernización. ¿Cómo se modificaron los mismos al implementar este plan?

Claro, anteriormente me parece que no hubo un estudio técnico favorable me permitiría decir porque realmente no eran costos que estaban ajustados o que no cubrían en realidad, ni el valor de la especie valorada, ni el plástico que entonces se utilizaba. Con el plan de modernización se consideró el tema de micas, el tema en sí de la elaboración de las cédulas, las seguridades que tiene. Cabe resaltar, que el tema de la cédula, el chip que tiene incorporado este documento, no es algo que se lo elabore aquí en Ecuador, es israelita; entonces, razón por la cual esto se consideró para establecer el costo de la cédula que actualmente tenemos.

10. ¿Qué cambios se establecieron al implantar el plan de modernización con respecto a los procesos que debían seguir los ciudadanos para realizar un trámite antes de la implementación de ese plan?

Bueno, en cuanto a los procesos hubo una reducción de tiempo en los mismos, también hubo un tema de omitir ciertos documentos que realmente en vez de generar un valor agregado en sí al proceso, en realidad generaban mayor papeleo. La idea también era la de automatizar, ustedes pueden ver que ahora una partida de nacimiento se la puede obtener vía internet. Entonces esas son las propuestas de mejora en este proceso de modernización.

11. ¿Qué cambios hubo con respecto a los requisitos que debían presentar los ciudadanos para acceder a un servicio antes de la implementación del plan de modernización?

Bueno en sí como cambios no tanto, sino más bien el incremento de ciertos requisitos para poder obtener o acceder a los servicios del Registro Civil, por ejemplo para poder casarse o contraer nupcias en el Registro Civil ahora es diferenciado el tema de trámites. Por ejemplo, si tú eres soltero, eres casado, divorciado o eres viudo, si tienes hijos; todo ello implica una serie de documentos ¿no cierto? Pero bueno, por ejemplo para obtener la renovación de la cédula, lo que tienes que llevar es justamente, hacer la fila, sacar tu ticket para el tema de tu cédula, pagas la especie e inmediatamente vas, das tus

datos; entonces, en realidad no es mayor cosa, o se ha cambiado tanto en cuanto de documentos. Porque antes a veces ni siquiera requerían nada, simplemente era la presencia del señor para la foto, la huella digital y la firma y nada más. Entonces, creo que ahora se ha mejorado, se han establecido claramente que es lo que tú tienes que presentar para obtener los documentos de los diferentes servicios.

12. ¿A qué se deben los errores en los datos de algunos ciudadanos encontrados en sus documentos como partidas íntegras de nacimiento o matrimonio, que se empezaron a detectar a partir del 2009?

Claro, bueno este no es un tema que recién se identificó en el año 2009, esto viene de muchos años atrás la identificación de esos errores, cabe resaltar que ustedes, bueno o sus padres les podrán contar o las personas que tienen un poquito más de edad, que antes el tema del Registro Civil, de las inscripciones de nacimiento, todo se lo hacía manualmente, entonces por ende al ser humano, a veces, cometemos errores, en este caso las personas, que en ese entonces llevaban los libros de matrimonios, nacimientos, inscripciones tardías, cometían ciertos errores al momento de inscribir ¿no?. Cabe resaltar que anteriormente lo hacían manual, posteriormente lo hacíamos en máquina de escribir y ahora estamos con un nuevo sistema que es todo automatizado. Entonces, a eso se debe más que todo, es un tema de falla humana, a veces considero que no es un tema intencional de que las personas te pongan mal el nombre, sino que lo ponían simplemente como lo escuchaban. Te decía: “yo me llamo Julian”, entonces te ponía Yulian con “y” en vez de ponerte con “j”. Entonces, ese tipo de cosas se daban porque era un contacto directo de persona a persona; entonces, te ponían y no había también un tema de políticas claras, no había un reglamento, como ahora lo hace el Registro Civil, que para poner un nombre no tienes que utilizar los nombres de astros, de planetas, que se acostumbraba antes, entonces también faltaba una definición de políticas claras.

13. Mientras fue funcionaria del Registro Civil, ¿existía alguna forma de medir la conformidad de los ciudadanos con los servicios del Registro Civil?

Bueno, en ese entonces, cuando recién inicié como Directora Nacional de Talento Humano, más que medir la satisfacción del usuario, mi área estaba enfocada a la satisfacción del usuario interno. Teníamos un personal gastado, cansado, que terminaba una jornada laboral con una serie de cargas emocionales, puesto que recibía un maltrato por parte del ciudadano, puesto que nuestro servicio no era el más óptimo, ni el más adecuado en ese momento. Pero a medida de que pasó el tiempo y que me desenvolví como Directora Nacional de Cedulación, efectivamente se pudo medir el tema de satisfacción al usuario con el número de quejas. Cabe resaltar que en las instituciones del sector público lo que nos mide el nivel de satisfacción son los formularios que nos emite el Ministerio de Relaciones Laborales. Entonces, lo hacíamos en función de eso. Cabe resaltar que este formulario describe las quejas, las felicitaciones o las sugerencias de mejora que podemos tener como institución. Entonces, en función de eso tenemos como un indicador de medida. A raíz de que se implementó el nuevo sistema MAGNA y por ende, todos sus mecanismos de mejora y también de medición, aquí podemos identificar el nivel de satisfacción simplemente con ingresar a la base, bueno, ingresar al sistema y generar el reporte de satisfacción al cliente que se lo hace el momento que el usuario accede a nuestros servicios, simplemente digitando si se sintió bien, fue bien atendido o no.

Albuja M. (2013). Entrevista a Ingeniera Adriana Murillo (Directora Nacional de Talento Humano 2009-2010 y de Cedulación 2010-2011 del Registro Civil, Identificación y Cedulación). Quito-Ecuador: Universidad Politécnica Salesiana.

ANEXO 5

Tabla 3

Tabulación de encuestas

Pregunta	Porcentaje	Respuestas totales
1. ¿Ha realizado el trámite para obtener la cédula dentro de los últimos 5 años?		
Sí	90%	235
No	10%	26
Total Respondentes		261
2. La última vez que realizó el trámite de cedulación dentro de los últimos 5 años, ¿en qué oficina de Quito lo hizo?		
Quito Norte (Amazonas y NNUU)	69%	175
Quito Sur (Turubamba)	31%	80
Total Respondentes		255
3. La última vez que realizó este trámite dentro de los últimos 5 años. ¿A qué hora lo realizó?		
Entre las 8 am y las 10 am	35%	89
Entre las 10 am y el medio día	44%	114
Entre el medio día y las 3 pm	16%	41
Entre las 3pm hasta las 5pm	5%	13
Total Respondentes		257
4. La última vez que realizó este trámite dentro de los últimos 5 años, ¿cuánto tiempo le tomó realizar la totalidad del trámite de cedulación?		
Menos de media hora	7%	18

Entre media hora y 2 horas	48%	124
Entre 2 horas y 4 horas	22%	57
Entre 4 horas y 1 día laboral	7%	19
Más de 1 día	16%	41
Total Respondentes		259
5. Si le tomó más de un día obtener su cédula, ¿cuál fue la razón?		
Usted es extranjero	3%	1
Errores en su información personal	63%	25
Usted no llevó todos los requisitos necesarios	13%	5
Otro (por favor, especifique)	23%	9
Total Respondentes		40
6. Si le tomó más de un día realizar el trámite, ¿cuánto tiempo después pudo finalmente obtener su cédula?		
Hasta 2 días después	51%	20
De 2 a 5 días después	18%	7
De 5 a 10 días después	8%	3
De 10 a 15 días después	3%	1
Más de 15 días después	21%	8
Total Respondentes		39
7. La última vez que realizó este trámite dentro de los últimos 5 años fue:		
Primera vez que sacaba su cédula	8%	20
Para modificar datos en la cédula	14%	36
Para obtener la nueva cédula	45%	113
Por pérdida de la cédula	23%	57
Por robo de la cédula	10%	25

Total Respondentes		251
8. La última vez que realizó este trámite dentro de los últimos 5 años. ¿Cuánto le costó el trámite de cedulación?		
\$ 5.00	29%	70
\$ 10.00	38%	92
\$15.00	28%	68
Más de \$15.00	5%	11
Total Respondentes		241
9. La última vez que realizó este trámite dentro de los últimos 5 años. ¿Debió solicitar en alguna de las oficinas del Registro Civil otros documentos que permiten acceder a la cédula, cambiar datos o corregir errores en la misma?		
Sí	36%	87
No	64%	155
Total Respondentes		242
10. De ser el caso, ¿cuánto gastó para obtener los documentos que se requieren para solicitar la cédula, corregir errores en la misma, cambiar algunos datos, renovarla o recuperarla en caso de robo o pérdida y que se obtienen en el mismo Registro Civil (ej. partida de nacimiento)?		
Menos de 2 dólares	33%	34
De 2 a 5 dólares	15%	15
De 5 a 10 dólares	26%	27
De 10 a 20 dólares	22%	22
Más de 20 dólares	4%	4
Total Respondentes		102

11. De ser el caso, ¿cuánto tiempo destinó a obtener los documentos que se requiere para solicitar la cédula, corregir errores en la misma, cambiar algunos datos, renovarla o recuperarla en caso de robo o pérdida y que se obtienen en el mismo Registro Civil (ej. partida de nacimiento)?		
Menos de 1 hora	25%	26
Entre 1 hora y 3 horas	29%	30
Entre 3 horas y 1 día	17%	18
Entre 1 día y una semana	16%	16
Más de una semana	13%	13
Total Respondentes		103
12. Si para conseguir alguno de esos documentos tuvo que movilizarse a otra oficina del Registro Civil, ¿a cuál fue?		
Quito Norte	23%	17
Turubamba	61%	45
Otros cantones de Pichincha	11%	8
Otra provincia	5%	4
Total respondentes		74
13. Si contestó la pregunta anterior, ¿cuál fue la razón de ese viaje?		
Corregir errores en sus datos personales	51%	35
Obtener uno o varios documentos necesarios para solicitar, renovar la cédula o cambiar datos en la misma	41%	28
Es extranjero	3%	2
Otro (por favor, especifique)	6%	4
Total Respondentes		69
14. Si contestó la pregunta anterior, ¿cuánto gastó en transporte en ese viaje?		
Menos de 5 dólares	58%	42

De 5 a 10 dólares	21%	15
De 10 a 20 dólares	17%	12
De 20 dólares a 100 dólares	3%	2
Más de 100 dólares	1%	1
Total Respondentes		72
15. Si contestó la pregunta anterior, ¿viajó en días laborables?		
Sí	84%	58
No	16%	11
Total Respondentes		69
16. Si contestó la pregunta anterior, ¿Cuántos días se ausentó de su trabajo por ese motivo?		
Menos de 1 día	62%	40
De 2 a 3 días	31%	20
De 3 a 5 días	6%	4
De 5 a 7 días	0%	0
Más de 7 días	2%	1
Total Respondentes		65
17. En los últimos cinco años, ¿entregó alguna vez un poder a una persona para que consiga en el Registro Civil uno o más documentos que se necesitan para solicitar la cédula, corregir errores en la misma, cambiar algunos datos, renovarla o recuperarla en caso de robo o pérdida (ej. Partida de nacimiento)?		
Sí	6%	15
No	94%	228
Total Respondentes		243
18. De haber entregado un poder a alguien, ¿esa persona tuvo		

que financiar un valor superior al costo normal del documento? De ser el caso, ¿cuánto?		
De 1 a 3 dólares adicionales	33%	8
De 3 a 5 dólares adicionales	33%	8
De 5 a 7 dólares adicionales	4%	1
De 7 a 10 dólares adicionales	13%	3
Más de 10 dólares adicionales	17%	4
Total Respondentes		24
19. En los últimos cinco años, ¿pagó alguna vez a un tramitador para obtener su cédula?		
Sí	3%	7
No	97%	230
Total Respondentes		237
20. Las indicaciones que le ha dado el personal del Registro Civil para obtener su cédula dentro de los últimos cinco años han sido completas y claras		
Muy de acuerdo	25%	61
De acuerdo	44%	109
Parcialmente de acuerdo	21%	52
En desacuerdo	6%	15
Muy en desacuerdo	3%	8
Total Respondentes		245
21. Si considera que las indicaciones no fueron lo suficientemente completas y claras, ¿a qué cree que se debió?		
Falta de capacitación del personal	29%	28
Falta de coherencia entre dos o más funcionarios	36%	35
Su caso fue muy particular y no sabían cómo manejarlo	9%	9
Falta de interés hacia sus dudas por parte del personal	21%	21

Otros	5%	5
Total Respondentes		98

22. Según su criterio, compare la situación actual de los trámites en el Registro Civil con la situación anterior al 2008, en los siguientes aspectos:						
	Mucho peor	Peor	Igual	Mejor	Mucho mejor	Respuestas totales
Tiempo destinado	10	13	41	104	66	234
Dinero invertido	13	47	76	64	25	225
Requisitos que hay que presentar	9	19	100	80	22	230
Errores en los datos personales	17	17	85	78	30	227
Presencia de tramitadores u otros casos de corrupción	7	9	52	74	84	226
Información sobre el procedimiento para solicitar la cédula	5	14	58	94	59	230

Porcentajes

	Mucho peor	Peor	Igual	Mejor	Mucho mejor
Tiempo destinado	4%	6%	18%	44%	28%
Dinero invertido	6%	21%	34%	28%	11%
Requisitos que hay que presentar	4%	8%	43%	35%	10%
Errores en los datos personales	7%	7%	37%	34%	13%
Presencia de tramitadores u otros casos de corrupción	3%	4%	23%	33%	37%

Información sobre el procedimiento para solicitar la cédula	2%	6%	25 %	41%	26%
---	----	----	---------	-----	-----

Nota explicativa: La falta de congruencia en el número de respondientes entre una pregunta y otra, se debe a que no todos los encuestados respondieron las 22 preguntas.

ANEXO 6

RESUMEN DE OBSERVACIONES DE CAMPO

Tabla 4

Observación Quito Norte									
Pers ona	Hora rio	Validación de datos	Partida s de nacimiento y/o matrimonio	Rectificación	Ingreso del error para resolución administrativa	Banco	Módulo	Entrega de la cédula	Total de tiempo
1	9h00 a 11h0 0 am	58 min	Partida digital entrega da en validación de datos	No hubo errores en el sistema	No hubo errores en los documentos personales	5,45 min \$10 por renovación de C.I.	26 min	12,14 min	1h24 min
2	9h00 a 11h0 0 am	51 min	Partida digital entrega da en validación de datos	No hubo errores en el sistema	No hubo errores en los documentos personales	5 min \$5 por primera C.I.	32 min	11 min	1h41 min, 59 seg.

3	11h30 am a 2h00 pm	1h44 min	Le entrega n turno con tiempo de espera de 1h30 por lo que decide no continuar con el trámite	No realizado	No realizad o	No realizado	No realiz ado	No realiz ado	N.D.
4	11h30 am a 2h00 pm	(Vino dos días antes, ahí detectaron error y solicitaron que fuera a recoger la partida de nacimiento en 48 horas) 1h40 min	No realizad o	35,57 min (no corrigen el error porque le explican que le falta una partida. Le entregan turno para partida pero decide no esperar porque faltan 76 turnos para el suyo)	No realizad o	No realizado	No realiz ado	No realiz ado	N.D.
5	2h30 a 4h30 pm	(Fila de sensibles) 27 min	Partida digital entrega da en validaci ón de datos	No hubo errores en el sistema	No hubo errores en los docume ntos person	1,30 min \$5 por primera C.I.	10 min	14 min	52 min, 03 seg.

					ales				
6	2h30 a 4h30 pm	(Vino dos días antes, ahí detectaron error y solicitaron que fuera a recoger la partida de nacimiento en 48 horas) 40 min en fila de sensibles	No realizado	No realizado	21 min (le indican que la resolución estará lista en 11 días)	5 min \$solicitud administrativa \$2 resolución administrativa	No realizado	No realizado	N.D.

Tabla 5

Observación Quito Sur									
Pers ona	Hora rio	Valida ción de datos	Partida s de nacimi ento y/o matrim onio	Rectific ación	Ingreso del error para resoluci ón administ rativa	Banco	Módul o	Entreg a de la cédula	Tota l de tiem po
1	9h00 a 11h3 0 am	52 min	1h25mi n (le indican que le van a entrega r la partida al siguient e día laborab le)	No realizado	No realizado	No realiza do	No realiza do	No realiza do	N.D.
2	9h00 a 11h3 0 am	50 min	1h28mi n (le dicen que debe pedir la partida en la provinci a donde realizó la inscripc ión)	No realizado	No realizado	No realiza do	No realiza do	No realiza do	N.D.

3	11h30 am a 2h00 pm	(Vino 2 días antes, detectaron error, solicitaron que fuera a recoger las partidas en 48 h.)15 min (le indican que debe solicitar otra partida en la provincia donde realizó la inscripción)	No realizado	No realizado	No realizado	No realizado	No realizado	No realizado	N.D.
4	11h30 am a 2h00 pm	(Intentó sacar la cédula en Sangolquí, pero	Partida digital entregada en validación de datos			6,21 min \$10 por renovación de C.I.	1h01 min (tiempo de espera indicado en ticket	33 min	1h52 min, 8 seg.

		detecta ron error en huellas digitale s por lo que tuvo que viajar) 12,59 min					de 55,59 min)		
5	2h30 pm a 4h30 pm	(Vino 11 y 30 am para pedir partida s y le indicar on que primer o debía pedir ticket de validaci ón) 47,05 min		9,22 min (le indican que no necesita partida)		3,45 min \$15 por pérdida de C.I.	29,56 min (tiempo de espera en ticket 1h30 min) Pasa a los bloque s de partida s y le indican que solicite una partida en el norte y que la otra le entrega	No realiza do	N.D.

							n al siguient e día laboral		
6	2h30 pm a 4h30 pm	(Vino a la 1 pm para pedir partida de nacimi ento, mientra s espera ba fue a validaci ón) 49,52 min	48,56 min (le indican que retire la partida al siguient e día laborab le)	No realizado	No realizado	No realiza do	No realiza do	No realiza do	N.D.

