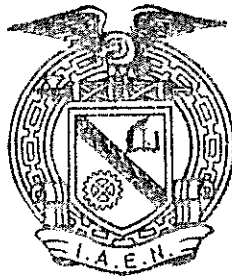


REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



XIV Curso Superior de Seguridad Nacional
y Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

Sistematización y Autofinanciamiento de las
Actividades de Registro Civil, Identificación
y Cedulación
Lic. José Galeas Arboleda

1986-1987

SISTEMATIZACION Y AUTOFINANCIAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES
DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION Y SU
INCIDENCIA EN LA SEGURIDAD Y DESARROLLO DEL PAIS.

PROLOGO

El Estado en su afán de conseguir su desarrollo y seguridad, en ocasiones, pone significativo énfasis en el afianzamiento del régimen democrático, buscando la participación cada vez mayor de los amplios sectores de la población.

Pero ocurre que a las grandes mayorías no les importa la posibilidad de elegir y ser elegidos, de que su participación en el ejercicio de la democracia sea cada vez mayor, sino merecer el respeto y la consideración a su dignidad de seres humanos y de ecuatorianos, de parte de las autoridades y organismos públicos. Y es, precisamente, que dentro de este marco referencial aparece la finalidad y función de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, que durante mucho tiempo ha permanecido en la indolencia, sin que pudiera ofrecer un servicio digno y eficaz, lo que para muchos ecuatorianos se constituye en un poder invisible, difícil de superar.

El objetivo básico de estas páginas es llegar a un conocimiento claro, preciso y desapasionado de la estructura, funcionamiento y problemas, sobre cuya base se pueda llegar al convencimiento de la ineludible obligación - de mejorarla mediante la superación de sus fundamentales obstáculos.

Las opiniones y criterios vertidos en este ensayo de estudio, que de paso dejo aclarado que son de responsabilidad del autor, son el fruto de la experiencia del contacto directo con su quehacer diario. En este sentido, la bibliografía consultada es escasa, precisamente porque su producción es mínima en este campo; pero la Institución es un gran libro abierto que posibilita amplios estudios de diagnóstico y mejoramiento por parte de los interesados en la problemática.

No existe, ni remotamente, la intención de que el presente análisis se apropie en forma absoluta y total de la verdad; por el contrario los contenidos no son ni limitativos ni exhaustivos, y con toda seguridad, no responderán a los puntos de vista divergentes de muchos, que enfocarán el problema con una óptica distinta. El interés de este trabajo no es el de que

pase a formar parte de un almacén de datos inactivo, ya que la forma esquemática de la apreciación está muy lejos de aquella; sino que constituye una de las manifestaciones de la incesante y angustiosa preocupación de buscar otros rumbos y mejores días para la Institución.

El momento de que este modesto esfuerzo sea objeto de críticas de diverso grado y nivel, no será causa de frustración o preocupación de quien lo haya desarrollado, por el contrario ello significará que la finalidad de despertar el interés sobre el problema, se está cumpliendo.

La ocasión que me ha brindado el Instituto de Altos Estudios Nacionales, para desarrollar un trabajo de esta naturaleza, ha sido aprovechada en su momento, por lo que debo consignar mi especial reconocimiento. No es menos cierto, así mismo, el apoyo y colaboración brindados por la Dirección Superior de Registro Civil, sus ejecutivos y personal en general a quienes, además de expresar mi agradecimiento, dedico el esfuerzo personal contenido en cada uno de los renglones de este documento, para que formando una unidad de acción con la colectividad ecuatoriana busquen el desarrollo que el destino histórico le asignó a la Institución.

I N D I C E

CAPITULO I.

PRELIMINARES	1
A. <u>OBJETIVO DEL ESTUDIO</u>	1
1. OBJETIVO GENERAL	1
a. Objetivos específicos	1
B. <u>ANTECEDENTES HISTORICOS</u>	

CAPITULO II.

DETERMINACION DE LA SITUACION INSTITUCIONAL	
A. <u>ASPECTOS PRINCIPALES DE LA TEORIA GENERAL DE SISTEMAS</u>	5
B. <u>EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA E CUATORIANA</u>	10
C. <u>LAS ENTIDADES DEPENDIENTES EN EL CONTEXTO DEL SECTOR PUBLICO</u>	15
D. <u>LA ORGANIZACION DE LA DIRECCION GENERAL - DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDU- LACION</u>	16
1. BASE LEGAL	16
2. FINALIDAD INSTITUCIONAL	18
3. ESTRUCTURA ORGANICA FUNCIONAL	18
E. <u>LA MATRIZ DEL ANALISIS ADMINISTRATIVO</u>	19
1. INTERPRETACION DE LA MATRIZ DEL ANALI- SIS ADMINISTRATIVO	22
a. Sistemas Operativos	22
b. Sistemas Auxiliares	24
c. Sistemas Administrativos	25
c. Sistemas de Relaciones	27
F. <u>DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL</u>	28

CAPITULO III.

PROPOSICIONES E HIPOTESIS	
A. <u>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</u>	31
B. <u>FORMULACION DE HIPOTESIS</u>	31
C. <u>VERIFICACION Y COMPROBACION DE HIPOTESIS</u>	31

1. SISTEMA JURIDICO	32
2. SISTEMA FINANCIERO	33
3. LA ORGANIZACION DE LA DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CE- DULACION	34
4. SISTEMA ESTADISTICO	42
5. SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS	44
6. SISTEMA DE INFORMACION	47
7. SISTEMA DE MATERIALES E INFRAESTRUCTU- RA FISICA	48
8. SISTEMA DE RELACIONES CON LA COLECTIVI- DAD	50
9. RELACIONES CON EL SUPRASISTEMA O SECTOR PUBLICO	52
D. <u>ANALISIS DE RESULTADOS</u>	54
1. APRECIACION GEOPOLITICA DE LA PROBLEMA- TICA	56

CAPITULO IV.

LAS ACTIVIDADES DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICA- CION Y CEDULACION EN EL MARCO DE LA SOCIEDAD - ECUATORIANA, SU SISTEMATIZACION.

A. <u>PLAN DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL</u>	62
1. ANTECEDENTES	63
2. OBJETIVOS	75
a. Objetivo General	75
b. Objetivos Específicos	75
3. ACCIONES A DESARROLLARSE	75
B. <u>PROYECTO DE REGISTRO DEL CIUDADANO</u>	79
1. ANTECEDENTES	80
2. OBJETIVO	81
3. METAS	82
4. PRINCIPALES ACTIVIDADES A DESARROLLARSE	82
5. DETERMINACION DE VOLUMENES DE INFORMA- CION	83
6. ESTADO DEL PROYECTO	84
7. ETAPAS DE EJECUCION	85

8. RESUMEN EJECUTIVO DEL HARDWARE	86
9. RECURSOS HUMANOS	87
C. <u>LA DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION Y LA DEMOCRACIA ECUATORIANA</u>	89
D. <u>LA DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION EN EL CONTEXTO JURIDICO ECUATORIANO</u>	91
E. <u>LA DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION Y LAS INSTITUCIONES DE LA FUNCION EJECUTIVA</u>	93
1. CON RELACION A LA POBLACION	93
2. CON RELACION A LA SALUD	94
3. CON RELACION A LA VIVIENDA	95
4. CON RELACION A LA EDUCACION	95
5. CON RELACION AL TRABAJO Y AL BIENESTAR SOCIAL	95
6. CON RELACION A LA ACTIVIDAD POLITICA	96
7. CON RELACION A LA ECONOMIA	96
8. CON RELACION AL POTENCIAL MILITAR	96

CAPITULO V.

EL AUTOFINANCIAMIENTO DE LA DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION	
A. <u>LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE</u>	98
B. <u>COSTO DE LOS SERVICIOS QUE BRINDA LA INSTITUCION A LA CIUDADANIA</u>	99
1. ANALISIS DE LOS COSTOS DE LOS DOCUMENTOS EMITIDOS	99
a. Clases de documentos analizados	100
b. Objetivos	100
c. Marco de referencia	100
d. Costo al usuario	100
e. Costo para la Institución	101
C. <u>APORTE DEL ESTADO</u>	104
D. <u>APORTE DEL USUARIO</u>	104
E. <u>MECANISMOS Y ALTERNATIVAS DEL AUTOFINANCIAMIENTO</u>	105

CAPITULO VI.

LAS ACTIVIDADES DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION Y LA SEGURIDAD NACIONAL.

A. <u>BREVES CONSIDERACIONES SOBRE SEGURIDAD NACIONAL</u>	107
1. DESARROLLO	108
2. SEGURIDAD NACIONAL	108
a. Estructura de la Seguridad Nacional.	108
B. <u>LAS ACTIVIDADES DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION COMO APOYO A LA SEGURIDAD NACIONAL</u>	111
1. DACTILOSCOPIA	112
a. Definición	112
b. Procedimiento para el levantamiento de impresiones dactilares	112
c. Finalidad y beneficios que presta	113

CAPITULO VII.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. <u>CONCLUSIONES</u>	115
B. <u>RECOMENDACIONES</u>	116

L I S T A D E A N E X O S

ANEXO 1

MAPA DEL ECUADOR- DISTRIBUCION DE OFICINAS DE REGISTRO CIVIL A NIVEL NACIONAL.	118
--	-----

ANEXO 2

PROCEDIMIENTO PARA LA CODIFICACION	119
------------------------------------	-----

ANEXO 3

INSTRUCTIVO PARA EMISION DE CEDULAS DE IDENTIDAD Y/O CIUDADANIA AUTOMATIZADAS	122
---	-----

ANEXO 4

PROCEDIMIENTO PARA LA RECOPIACION DE LA INFORMACION A -	
---	--

SER PROCESADA EN EL CENTRO DE COMPUTO .. 130

ANEXO 5

DISPOSICIONES GENERALES 135

ANEXO 6

ZONIFICACION DE PROCESAMIENTO DE DATOS 137

ANEXO 7

CUADRO DEMOSTRATIVO DE INFRAESTRUCTURA EXISTENTE EN LA
DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y
CEDULACION 138

BIBLIOGRAFIA 139

C A P I T U L O I

C A P I T U L O I

P R E L I M I N A R E S

A. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Lo característico, y a veces desconcertante del mundo en que vivimos constituye el constante cambio; cambio éste que está directamente vinculado a la evolución y progreso del mismo; es tan evidente lo señalado que, prácticamente, nada es explicable al margen del permanente devenir del universo. Y claro está, que los organismos sociales no son, bajo ningún concepto, ajenos al proceso de la mutación, y sin embargo, no han logrado describirlo, entenderlo y orientarlo adecuadamente. Se cree equivocadamente que una vez creadas y constituídas las instituciones públicas, todo está definitivamente acabado, y que a éstas no les afecta el cambio y los procesos de transformación del medio ambiente, de su entorno, en el cual debe desarrollarse. Es precisamente la Institución, materia del presente estudio, que se ha mantenido marginada de los movimientos y cambios sociales, lo que con el transcurso del tiempo lo ha sumido en el retraso, del que hace esfuerzos, por salir; en esta ocasión se procurará determinar las variables y circunstancias que han limitado a la institución moverse por los carriles del cambio y adaptación a la constante movilidad social. - Bajo las premisas señaladas, para este caso se han planteado los siguientes objetivos:

1. OBJETIVO GENERAL

Analizar la organización de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, que posibilite la determinación y ejecución de acciones institucionales apropiadas al desarrollo y seguridad del país.

a) Objetivos Específicos:

- 1) Establecer un diagnóstico de la situación actual de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación.
- 2) Proponer un plan de mejoramiento institucional, enmarcado en el desarrollo y seguridad del país.

B. ANTECEDENTES HISTORICOS

Desde tiempos remotos, el hombre ha tratado de individualizarse o distinguirse los unos de los otros, utilizando para ese fin un nombre que por costumbre trataba de simbolizar las características físicas propias, de sus ascendientes o del lugar de su nacimiento.

Así cada uno de nosotros tendría derecho a utilizar su propio nombre, como elemento característico de su personalidad y estaría prohibido el uso del mismo por cualquier otra persona, constituyéndose en un verdadero monopolio de derecho privado o público, en las mismas condiciones del autor o del inventor.

Por otro lado, conviene no olvidar la facilidad con que, en todo el mundo se abrevia el propio nombre, de tal modo que no pocas personas acostumbra a firmar, hoy día, con el nombre completo. La palabra nombre puede ser usada, además, en diferentes sentidos, ya para significar la designación que la persona toma en el bautismo, esto es, el nombre de pila, ya el nombre completo, o también cualquiera de los dos elementos que le componen, caso en el que se confunde, a veces, con el sobrenombre, apellido o mote.

Hay que considerar también el hábito que el hombre tiene de tratar de ocultar su nombre, trocándolo por su pseudónimo, esto es, usando un nombre falso o supuesto. A través de la historia encontramos numerosos casos de hombres de estado, religiosos, políticos, artistas, escritores, etc., que son más conocidos por sus pseudónimos o títulos y cuyos nombres verdaderos son desconocidos del gran público.

Si decidiésemos trocar nuestros nombres por pseudónimos o títulos más bonitos y eufónicos, este mundo se transformaría en una Babel, y ninguno se entendería y las leyes difícilmente podrían ser cumplidas.

No debemos olvidar que la identidad es un hecho y no una convención, de tal modo que se torna imprescindible fijar un medio seguro de probarla legalmente, para facilitar las relaciones familiares, sucesorias, contractuales, políticas y militares, derechos y obligaciones personales que se fundamentan en la certeza de la prueba de la identidad individual.

A pesar de que el Registro Civil se cuenta entre las instituciones más antiguas del mundo, hasta el año 1.900, no se contaba en el País con un organismo estatal encargado de registrar, controlar y normalizar los naci

mientos e identificación de las personas que habitan en el Ecuador y - mas bien, dicha tarea, estuvo a cargo de la iglesia a través de las partidas bautismales registradas, al momento de la administración del bautizo.

Es recién, en dicho año, cuando se dicta y promulga la primera Ley de Registro Civil del Ecuador la misma que entra en vigencia a partir del 1ro de Enero de 1901. Dicha Ley crea las oficinas de Registro Civil, dependientes de la oficina Central de Estadística y otorga el carácter de instrumentos públicos a las partidas conferidas de conformidad con esta Ley. La misma está compuesta por 72 artículos divididos en 11 capítulos y ordena que las inscripciones de nacimientos se efectúen en el libro de nacimientos que estará dividido en 3 secciones: una para los hijos legítimos, otra para hijos ilegítimos y una tercera para los expósitos y abandonados, constituyendo esta disposición un discrimen para los hijos naturales, pues se crea tres clases de inscripciones; y, como un avance en la Legislación Ecuatoriana, se instituyó el matrimonio civil. Sin embargo, hay que anotar que la resistencia a registrar la ilegitimidad en una partida de nacimiento constituyó una causa para un alto porcentaje de nacimientos no registrados.

En 1924, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 24 del 26 de abril de 1924, publicado en el REgistro Oficial Nro. 1061 del 28 del mismo mes y año, se reglamenta la creación de las oficinas de identificación dactiloscópica, pero exclusivamente para fines de ayuda y apoyo a las labores de Policía en la investigación de delitos, expedición de pasaportes y control de in migración.

Solamente en el año 1935 mediante DEcreto Ejecutivo Nro. 126 del 11 de diciembre de 1935, publicado en el Registro Oficial Nro. 74 del 27 de di ciembre de 1935, se reglamenta la expedición de cédulas en el Ecuador, - por parte de las oficinas de Identificación, dependientes del Ministerio de Gobierno, así como la expedición de pasaportes y el registro de ex - tranjeros.

En dicho reglamento se ordena la cedulación por núcleos sociales, para la cual también se crean 4 tipos de cédulas: de 1ra, 2da, 3era y 4ta. cla se, dando origen a discriminación por clase o actividad de las personas.

Registro Civil e Identificación y Cedulación, eran pues, dos actividades

completamente independientes hasta el año 1965, en el cual mediante la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación promulgada en el Registro Oficial N^o. 408 del 5 de enero de 1965, se unifican estas labores, dando origen a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación como un organismo dependiente del Ministerio de Gobierno, encargándole el cumplimiento de las actividades de Registro Civil, Identificación y Cedulación, expedición de pasaportes y además de la elaboración de los padrones electorales.

En los últimos años, esta Ley ha sufrido algunos cambios tratando de mejorar sus servicios y organización, y especialmente hay que anotar el traslado de la responsabilidad de la elaboración de padrones electorales al Tribunal Supremo Electoral, siendo el Registro Civil la entidad encargada de proporcionar los datos necesarios para que el Organismo Electoral elabore los padrones electorales.

C A P I T U L O I I

CAPITULO II

DETERMINACION DE LA SITUACION

INSTITUCIONAL

A. ASPECTOS PRINCIPALES DE LA TEORIA GENERAL DE SISTEMAS

Si no hay energía eléctrica, el televisor no funciona; si no hay oferta de combustible, el transporte se paraliza, no funciona el comercio, la producción se detiene. Si el corazón, pulmón o cualquier otro aparato deja de funcionar, el cuerpo humano pierde su actividad y muere, aunque los otros componentes se encuentren totalmente sanos y en perfecto funcionamiento. Estos ejemplos, tal vez no muy ortodoxos, servirán para poner de manifiesto que la vida, la sociedad, la naturaleza son auténticos sistemas constituídos por una serie de partes, cada una de las cuales cumplen una determinada tarea, y por consecuencia, la disfunción de cualquiera de ellas afecta a las otras, a la totalidad. Esto nos lleva a la necesaria convicción de que para analizar, diagnosticar y mejorar cualquier mecanismo viviente y social, es preciso aplicar la teoría de sistemas, si queremos que nuestra acción no caiga irremediablemente en el fracaso; debemos adoptar la actitud del médico que ante una manifestación externa, no se queda solo en ella, sino que busca que hay detrás y por debajo de la misma, no se detiene en la sintomatología, al contrario busca su etiología, y curiosamente investiga, no solo el órgano afectado sino los demás sistemas, en razón de la íntima relación e interdependencia que existe entre ellos. Esto que ocurre en el cuerpo humano, adopta un similar comportamiento en el cuerpo social, de allí que la disfunción de uno de sus elementos, afecta a la totalidad; entonces se hace necesaria dar una atención integral y comprender que ese elemento discordante desestabiliza al todo.

Es este el enfoque que se pretende dar al tratamiento del tema de estudio ya que, si bien el término sistema ha sido utilizado desde hace -

mucho tiempo, es con el advenimiento del ordenador que ha cobrado importancia para la aplicación al estudio de los problemas sociales.

Definición: De la ligera interpretación que se dió anteriormente podemos definir el sistema como un conjunto de partes o elementos (subsistemas) interdependientes e interactuantes, que se relacionan entre sí, de modo que el efecto recíproco de cualquiera de las partes (subsistema) afecta al todo.

Tipos de Sistemas: J. Boulding afirma que por lo menos existen nueve niveles de sistemas los mismos que se encuentran dispuestos en orden ascendente de acuerdo con la complejidad y la apertura al cambio y modificación externa; como se aprecia en el siguiente cuadro:

NIVELES DE SISTEMAS

1. Estructura Estática: la disposición de los planetas en el sistema solar.
2. Sistema simple, dinámico: la mayoría de las máquinas y la mayor parte de la física newtoniana.
3. Sistema de cibernética: mecanismos de regulación tales como el termostato.
4. Sistema abierto: la estructura que se perpetúa por sí misma, como la célula
5. Sistema genético-social: la división del trabajo, incluidos los subsistemas, tales como la planta.
6. Sistema animal: comprende la percepción de sí mismo y la movilidad así como subsistemas especializados para recibir y elaborar la información procedente del exterior.

7. Sistema humano: comprende la capacidad para tener conciencia de sí mismo, la percepción de sí mismo y el uso del simbolismo para comunicar ideas.
8. Organizaciones sociales: los seres humanos como subsistemas dentro de una organización o sistema más grande.
9. Sistemas trascendentales: alternativos e incognoscibles que todavía han de ser descubiertos.

FUENTE: El Comportamiento Humano en la Organización, Edgar F. Huse y James L. Bowditch pág. 36.

Es precisamente a partir de la utilización e interpretación de este cuadro que se encuentra una explicación al hecho del por qué no se ha utilizado eficientemente la teoría de sistemas al tratamiento y solución de los problemas sociales.

Mientras los modelos matemáticos sólo se han desarrollado hasta el nivel 2, los otros niveles de sistemas más complejos, sobre todo, los niveles 7 y 8 no han desarrollado modelos que posibiliten su aplicación adecuada, y lo que es más grave aún, que se aplican modelos de sistemas inferiores para el tratamiento de sistemas superiores, así por ejemplo, los teóricos de la economía, todavía usan conceptos y modelos extraídos de los niveles 2 y 3 para analizar los problemas y contenidos que se encuentran en el nivel 8. Estos vacíos o lagunas del conocimiento explican la circunstancia de que mientras la tecnología ha experimentado un avance insospechado, la organización social afronta serios problemas, que incluso pueden conducir a su desastre y desesperación.

Aunque los conocimientos acerca de la teoría de sistema no permitirán formular, sino quizá después de mucho tiempo, modelos matemáticos aplicados a los sistemas sociales, sin embargo es posible determinar las características comunes entre ellos, lo que permitirá un mejor entendimiento y aplicación de sus principios básicos. Entonces conviene describir las organizaciones o sistemas sociales por su complejidad y grado de interde

pendencia, por cuanto están constituídos por un número de individuos o grupos humanos, que de alguna manera se constituyen en subsistemas interdependientes, que hacen aún más complejo el asunto; por su grado de apertura y dinamia como producto de la influencia del entorno que obliga a una transformación en igual sentido y dirección; por el esfuerzo que realiza por lograr mantener el equilibrio de la retroalimentación (influencia del entorno) positiva o negativa; por la multiplicidad de fines, funciones y objetivos, muchos de los cuales se encuentran en pugna. Es entonces, cuando se hace necesaria la presencia del ejecutivo, que con base al conocimiento de lo expuesto, da una orientación sistemática del organismo social que le ha tocado dirigir. En este punto, bien vale la pena señalar que precisamente por el desconocimiento de estos fundamentos de la teoría de sistemas es como en muchas instituciones del sector público se pretende a veces infructuosamente, solucionar los graves problemas, únicamente, con el análisis y corrección de las deficiencias internas, sin considerar el entorno, en donde se encuentran los usuarios y las otras instituciones del sector, elementos estos que ejercen un poderoso influjo, y no en pocas ocasiones, han determinado el rumbo de ellas.

En cuanto se refiere, a las tradicionales y comunes procesos de reforma administrativa, han constituido excelentes marcos teóricos para un mejor conocimiento de las instituciones del Estado, pero como alternativas de desarrollo y mejoramiento institucional solo han tenido el nombre, por lo que sus estudios, conclusiones y recomendaciones han pasado a constituir parte del inactivo acervo teórico que reposan en las bibliotecas y archivos de los organismos públicos. Es precisamente en razón de no haber logrado interpretar el principio integrador e interdependiente del enfoque sistemático, que no han recibido los frutos esperados, ya que siempre se trató atacar a uno de los subsistemas, quizá el que aparentemente desencadenaba la crisis, dejando de lado los otros subsistemas que ejercían similar o mayor influjo.

Componentes de los Sistemas: Con el propósito de lograr un mejor conocimiento teórico del tema, conviene ligeramente señalar los componentes del sistema.

1. Insumos: Es aquello que entra al sistema procedente del entorno (input-entradas)

2. Procesador: Es el componente que transforma los insumos hasta convertirlos en productos (salidas)
3. Productos: Es el resultado del proceso de transformación (out-put-salidas)
4. Regulador: Es el componente que gobierna el sistema, es el cerebro central.
5. Retroalimentación: Los productos de un sistema, conjuntamente con la acción del entorno, se constituyen en entradas o insumos de un sistema superior, y así sucesivamente.

PERSPECTIVAS O METODOS DEL ENFOQUE SISTEMATICO

Existen varias perspectivas o puntos de vista diferentes desde los cuales se pueden analizar las organizaciones sociales, y dentro de estas, - las instituciones públicas como sistemas totales o abiertos. La organización formal e informal existen simultáneamente al interior de los organismos públicos y cualquiera sea el enfoque o perspectiva analizada. - Fundamentalmente se pueden considerar los enfoques o perspectivas siguientes:

1. Enfoque o perspectiva estructural.- constituye el modo común de considerar las organizaciones públicas desde el punto de vista despersonalizado, como una gran maquinaria montada para producir bienes o servicios. Desde este punto de vista se considera a la institución fundamentalmente como estructura formal con las líneas predeterminadas de autoridad y responsabilidad y un esquema organizativo esencialmente vertical.
2. Enfoque o perspectiva del flujo del trabajo.- Se trata de un enfoque de carácter esencialmente horizontal en el que la atención se centra en los modos mediante los cuales el trabajo se desarrolla, en definitiva se trata de una perspectiva funcional.
3. Perspectiva humana.- Es un método de análisis centrado fundamentalmente en los recursos humanos y los modos en que estos interactúan bajo la presión de los motivos, necesidades y deseos individuales, grupales y organizacionales

B.. EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Con el ánimo de dar un marco teórico que constituya una ayuda oportuna para el mejor entendimiento del estudio se ha creído del caso realizar una visión sintética de la evolución de la administración pública ecuatoriana.

El sector público ecuatoriano, y de manera especial en las dos últimas décadas, se ha caracterizado por su mayor participación y control del aparato productivo del país. Como lógica consecuencia, esta tendencia - ha obligado a la ampliación de sus objetivos los cuales han experimentado mayores grados de complejidad.

Las nuevas responsabilidades que tiene actualmente el estado, son la resultante de una serie de cambios e innovaciones socioeconómicos producidos al interior de nuestra sociedad. Indudablemente, los cambios operados en el sector público ecuatoriano no se han presentado al azar sino como el producto necesario de una serie de hechos históricos que ha vivido el país interna y externamente. Por esta razón ante la necesidad de readecuar y reordenar la administración pública a las nuevas exigencias sociales, se desarrolla una conciencia de buscar procesos de reforma administrativa.

Inicialmente, la tarea reformadora tiene que enfrentar las resistencia que le ofrecen los grupos tradicionales reacios al cambio. De otra parte, se presentan otras variables propias del sistema administrativo - que imposibilitan tal reforma, y entre las cuales las principales son - las siguientes:

1. El formalismo Llamado también reduccionismo y que se caracteriza en el hecho por el cual el comportamiento institucional y organizacional del sector público está determinado por variables de carácter económico, político, social, cultural, administrativo, etc., y éste - formalismo, lejos de dar una interpretación integral a los problemas, lo que hace es analizarlos exclusivamente desde el punto de vista administrativo, planteando soluciones relativas específicamente a modificaciones en las relaciones formales entre las diversas funciones - organizacionales. Este enfoque formalista o simplista no toma en cuenta que los males administrativos tienen su origen en factores de mayor importancia e interdependencia como son, entre otros: la depen

dencia tecnológica, el liderazgo administrativo, el marco económico y sociopolítico del sector público, la formación y capacitación de los recursos humanos, la actitud mental y cultural de los ecuatorianos frente a la administración pública, etc.

2. El eficientismo Es empleo de instrumentos destinados a medir rendimientos, de personal por ejemplo, sin considerar los planteamientos del sector público y los grandes objetivos nacionales.

Los factores señalados, más otros, como la ausencia de participación de los funcionarios públicos en los procesos de reforma administrativa y el pretender implantar los cambios en forma directa, sin considerar factores concurrentes, han constituido causas principales de los fracasos de dichos procesos.

Dentro de nuestra administración pública existen una serie de grandes y pequeños problemas que merecen ser tomados en cuenta, ya que el conocimiento integral de la problemática permitirá arribar a un auténtico proceso de desarrollo administrativo, utilizando la investigación científica conjuntamente con la participación de todos los sectores involucrados en la problemática administrativa.

A lo largo de la vida republicana, el sector público ha atravesado por períodos cambiantes en concordancia con la evolución histórico-política del estado.

Durante el período de 1830-1895, los cambios que se producen en el País son lentos, sin mayor trascendencia y caracterizados por un precario e incipiente desarrollo de las fuerzas productivas, así como el mantenimiento de las relaciones de producción feudalista. En 1835 luego de la separación del Departamento de Quito de la Gran Colombia, para formar el Estado Ecuatoriano, se dicta una ley que tiene como finalidad organizar política y económicamente las provincias de la república.

La revolución liberal del general Eloy Alfaro de 1895, establece las bases políticas e ideológicas del sistema capitalista, con lo que se provoca la apertura al comercio exterior, especialmente con los Estados Unidos, País éste que en 1925 facilitó la presencia de una comisión técnica destinada a asesorar en la estructuración jurídica de las instituciones existentes en esa época como son el Tribunal de Cuentas, la Superintendencia de Bancos y Aduanas. También se expidió la ley de régimen polí-

tico y administrativo que pretendía obtener un adecuado funcionamiento de la administración pública.

En este período merece especial atención, la creación del Registro Civil en el año de 1900 por el señor General Eloy Alfaro con la publicación del Registro Oficial Nro. 1252 el día lunes 29 de octubre, que se inicia con el registro de matrimonios civiles como una de las medidas tendientes a implantar el laicismo y desterrar el intervencionismo de la iglesia en las cuestiones que son competencia exclusiva del estado.

Se inicia así, luego de que hubieron transcurrido 70 años de la vida republicana, en medio de la violencia, la guerra fratricida, el caos, la vida de la institución que se constituirá en la base del sistema jurídico-político del estado.

A fin de asegurar la ejecución del presupuesto de egresos e ingresos del estado, realizar el control contable y fiscalización de la hacienda pública, en 1927 se crea la Contraloría General del Estado. Con el afianzamiento del sistema capitalista el país se vio avocado a responder a los nuevos requerimientos de la sociedad, mediante la adopción de nuevas responsabilidades y funciones encaminadas a atender las exigencias de los grupos agroexportadores, financieros y comerciales; lo que paulatinamente ampliaba la cobertura estatal sin casi ninguna organización y bajo la presión de los grupos hegemónicos.

Al finalizar la década del 40 y hasta 1950, el Estado se muestra débil, desarticulado como una base económica de aspecto menestralista, con escasa participación en el orden socio-económico.

A partir de 1950, comienza el intervencionismo del Estado en la conducción del aparato productivo del país, no obstante la presión en el poder político que seguían ejerciendo los grupos dominantes.

La creación y ampliación de entidades públicas, va determinando la necesidad de cambiar el criterio de la burocracia tradicional, que al momento se encontraba en manos de empresarios sin ningún o muy poco conocimiento de la materia, ante la ausencia de profesionales en ciencias administrativas y económicas, las que se encontraban en sus inicios, circunstancia ésta que hizo indispensable la cooperación técnica de las Naciones Unidas. Sin embargo, su acción no rindió los frutos esperados por cuanto las tecnologías a utilizarse habían sido desarrolladas en -

países industrializados, frente a países de América Latina y dentro de ellos el Ecuador, cuya administración pública era totalmente distinta; en consecuencia, nuestra realidad necesitaba esquemas de desarrollo administrativo acorde con sus condiciones de subdesarrollado.

El gobierno militar de 1963, a través del Plan General de Desarrollo - pretendió una transformación de la administración pública, mediante el - cambio radical de las actitudes del personal que laboraba en la misma.

Mediante Decreto Nro. 240 del mes de agosto de 1963, se crea la Secretaría Técnica de la Administración, con el objeto de asesorar al ejecutivo y ejecutar las políticas de gobierno en los campos de organización, - financiero y de personal, como resultado de su gestión, varios ministerios organizaron oficinas especializadas en la elaboración de programas, en administración presupuestaria y en el reclutamiento y selección de - personal; se agruparon las oficinas que desarrollaban similitud de funciones, estableciendo mecanismos de coordinación y control; se suprimieron las instituciones descentralizadas que constituían casos claros de duplicación de esfuerzos financieros, materiales y humanos.

Se encarga la Secretaría Técnica de la Administración las funciones de - gestión, información, coordinación y asesoría administrativa para el mejoramiento municipal, provincial y regional.

El 19 de agosto de 1963, con el propósito fundamental de administrar la - Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, se creó la Dirección Nacional de Personal cuya finalidad fue la de "asesorar a la función ejecutiva y a las entidades de derecho público, en general en la administración de personal civil y en el establecimiento de sistema de carrera administrativa basados en el mérito". Sus primeras acciones fueron las de - preparar el estudio del proyecto de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su reglamento, el mismo que fue expedido mediante Decreto-Ejecutivo Nro. 1278.

Obligado por las circunstancias desencadenadas por el boom petrolero, el Estado empieza asumir el rol de impulsor del desarrollo socio-económico - del país, presentándose como característica: la decisiva influencia de la tecno-burocracia en el desenvolvimiento del mismo, lo que exigía disponer de profesionales calificados, especialmente en las ramas técnicas.

Entre 1972 - 1975, se le asigna al sector público en general la conduc -

ción del proceso económico y social del país, con el aparecímiento de - las empresas públicas que contribuirán a tal propósito. A nivel cen - tral se decide emprender un proceso de transformación integral de la ad - ministración pública con el propósito de convertirla en la más eficien - te y efectiva (Plan Integral de transformación y Desarrollo 1973 - 1977) para lo cual se produjeron innovaciones institucionales a nivel estruc - tural, proyectando el desarrollo de sus actividades a la prestación de un adecuado servicio.

En el triunvirato militar que se inició en 1976, el país experimentó la finalización del Reformismo, dando paso a un período de transición polí - tica que se caracterizó principalmente por la pérdida de capacidad de - poder del Estado en cuanto a decisiones de origen económico, cediendo a la empresa privada la participación política, exonerándole de impuesto al Sector Exportador.

De la misma forma, se prepara el retorno al orden constitucional con la consecuente expectativa popular de tal medida.

El presidente electo, al tomar posición de su cargo señala que las pers - pectivas del país no son prometedoras por cuanto se hace cargo de una e - conomía en crisis y con problemas socioadministrativos de incuestiona - ble complejidad y trascendencia, criterio este que se lo transcribe en el Plan Nacional de Desarrollo 1980 - 1984. En este Plan también, se - destaca la necesidad de eliminar la negligencia y la inercia del servi - dor público y de capacitarlo para la consecución de una burocracia digni - ficante que contribuya el desarrollo socio-económico del país.

La crisis fiscal y los desequilibrios presupuestarios generaron el endeu - damiento externo en magnitudes desproporcionadas. La falta de coordina - ción en la utilización de los recursos provenientes del crédito externo - fue lo característico de las últimas décadas para desembocar en la críti - ca y hasta dramática situación que vive actualmente el país por efectos de la irresponsable y desproporcionada actitud de endeudamiento.

Al llegar al final de este ligero recorrido que ha experimentado la admi - nistración pública a partir de su independencia, dentro de un criterio ma - croadministrativo se podría concluir afirmando que el Estado y sobre todo la administración pública se encuentra en una situación de incapacidad pa - ra atender las exigencias de la sociedad ecuatoriana actual, debido funda -

mentalmente al crecimiento desigual que ha experimentado el aparato público presionado por la política de inversión agresiva de capitalismo.

C. LAS ENTIDADES DEPENDIENTES EN EL CONTEXTO DEL SECTOR PÚBLICO

La gran expresión tecnológica, con incidencia mayor que la revolución industrial en el crecimiento de la sociedad, la inversión agresiva de capitales internos y sobre todo externos, concomitantemente con el proceso revolucionario que se desencadena como producto del bombeo petrolero, y la gran explosión demográfica, son factores que han determinado un enorme incremento de las funciones y responsabilidades del Estado, así como una mayor complejidad de las mismas y sus relaciones internas y externas. Lo señalado lleva indefectiblemente a la necesidad de ampliar la cobertura institucional estatal para atender las antes insospechadas demandas sociales. Claro, la primera y más fácil fue recurrir a la creación de entidades adscritas y dependientes que contribuyan a atender la avalancha de exigencias de un nuevo patrón social.

Si bien la adscripción se enmarca dentro de aspectos de relativa autonomía administrativa, presupuestaria y operativa; la subordinación de las entidades dependientes no tienen capacidad legal para autodeterminarse y sus acciones programáticas así como las decisiones políticas deben ser sometidas a consideración de la autoridad de un órgano superior. Resulta, de esta manera, que las instituciones dependientes se crean para atender y cumplir amplias y complejas responsabilidades, sin dotarles de una infraestructura administrativa, operativa y legal; de tal suerte que, con anterioridad, ya están condenadas al fracaso y a constituirse en el flanco de todas las acusaciones y críticas negativas.

Si a lo señalado se suma la ramificación no controlada de las instituciones, las mismas que no obstante buscar una misma finalidad de servicio, mantienen un funcionamiento desarticulado e incoherente, el cuadro se vuelve crítico.

Ante la presencia de las barreras señaladas, no obstante las bondades que ofrecen la planificación y programación, muy poco pueden hacer para echar andar a este parálisis que constituyen la mayoría de los organismos públicos dependientes. Queda pues, como única alternativa de solución, un cambio de orientación en el tratamiento de éstas, proporcionán

doles las facilidades legales, administrativas, financieras y materiales que hagan posible el cumplimiento de los objetivos para las que fueron creadas; caso contrario, significaría que no son necesarias para el adecuado accionamiento del estado, debiendo desaparecer y dejar de constituir una carga pesada al erario nacional.

D. LA ORGANIZACION DE LA DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION.

1. BASE LEGAL

Ley de Creación.- Ley de la Comisión Legislativa Nro. 133 del 25 de octubre de 1.900, publicada en el Registro Oficial Nro. 1252 de octubre de 1900. Entra en vigencia el 1.º de enero de 1901.

Dicha Ley crea las oficinas de Registro Civil, dependientes de la oficina Central de Estadística y otorga el carácter de instrumentos públicos a las partidas conferidas de conformidad a esta Ley. La misma está compuesta por 72 artículos divididos en 11 capítulos y ordena que las inscripciones de nacimientos se efectúen en el libro de nacimientos que estará dividido en 3 secciones: una para los hijos legítimos - otra para los hijos ilegítimos y una tercera para los expósitos y abandonados, y como un avance en la Legislación Ecuatoriana, se instituyó el matrimonio civil.

Decreto Supremo Nro. 674-A.- de 24 de julio de 1972, publicado en el Registro Oficial Nro. 120 del 11 de agosto de 1972.

Faculta a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación la renovación de cédulas de Identidad y de Identidad y ciudadanía a los ecuatorianos cedulados a partir de 1965. Se introduce la utilización de fondos con color en la fotografía y placa de validación.

Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación.-

Decreto Nro. 278 de 2 de abril de 1976, publicado en el Registro Oficial Nro. 70 del 21 de abril de 1976.

Se publica la codificación de la Ley de Registro Civil, Identificación con sus reformas, la misma que se encuentra en vigencia.

La Ley se dictó mediante Decreto Supremo Nro. 3020 publicado en el Registro Oficial Nro. 408 del 5 de Enero de 1965

Reglamento para la aplicación del Decreto Supremo Nro. 172-A. Acuerdo Ministerial Nro. 874 del 20 de diciembre de 1976, publicado en el Registro Oficial Nro. 248 del 5 de enero de 1977.

Reglamenta la expedición y renovación de cédulas. Se establece pago de multa por pérdida o deterioro de cédulas.

Acuerdo Ministerial Nro. 272.- del 22 de marzo de 1978, publicado en el Registro Oficial Nro. 554 del 29 del mismo mes y año, mediante el cual se crea el Centro Nacional de Capacitación de Registro Civil.

Se crea este Centro para la difusión de programas de mejoramiento - institucional y tecnificación permanente al personal, que pueda responder al constante aumento de la demanda de servicios.

Ley de Pasaportes.- Nro. 2917 expedida por la Junta Militar de Gobierno el 31 de diciembre de 1965 por la cual se regula la expedición de - pasaportes y de certificados especiales o documentos de viaje.

Ley Reformativa de la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación.- publicada en el Registro Oficial Nro. 479 del 26 de abril de - 1983.

Se pasa la responsabilidad de elaboración de padrones electorales al - Tribunal Supremo Electoral, amplía la validez de las cédulas a 12 años y faculta sufragar en las elecciones de 1984 a las personas que tengan cédula caducada.

Reglamento para la Elaboración y Actualización de los Padrones Electorales. publicado en el Registro Oficial Nro. 657 del 9 de enero de - 1984

Reglamenta las relaciones de trabajo del Tribunal Supremo Electoral y la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación para la elaboración de los padrones electorales.

La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación entregará la información depurada y organizada al Tribunal Supremo Electoral y los datos nuevos y modificaciones en forma mensual

Decreto de Ley Nro. 29 del 28 de Septiembre de 1986.- "Ley de fijación de sueldos y salarios mínimos vitales y de medidas tributarias para su financiamiento" publicada en el Registro Oficial Nro. 532. del 29 de -

septiembre de 1986.

Ultima reforma del período de validez de la cédula. Establece nuevos montos del valor de timbres fiscales que deben utilizarse en la inscripción y otorgamiento de documentos relativos al estado civil de las personas y de las cédulas de Identidad y de Identidad y Ciudadanía, así como se amplía el plazo de validez de las cédulas hasta la muerte del titular.

2. FINALIDAD INSTITUCIONAL

Planificar, organizar, dirigir y ejecutar las actividades concernientes a la celebración e inscripción de los hechos y actos relativos al estado civil, así como la identificación y cedulación de las personas residentes en el territorio de la República y de los ecuatorianos residentes en el exterior.

3. ESTRUCTURA ORGANICO FUNCIONAL

Los artículos 2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13 y 14 establece la estructura orgánico funcional de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, la misma que estará constituida de la siguiente manera:

- a. La Dirección General, representada administrativamente por el Director General, quien tendrá competencia nacional y le corresponderá organizar, ejecutar, vigilar y, en general, administrar todos los asuntos concernientes a la Institución, así como las demás atribuciones y deberes señalados en la Ley. Será de libre remoción y nombramiento del Ministerio de Gobierno.
- b. Departamento de Registro Civil, con sede en la capital de la República, y cuya función consiste en archivar y conservar los duplicados de las inscripciones realizadas en todas las oficinas de Registro Civil, del país y las efectuadas por los agentes diplomáticos o consulares del Ecuador, así como por los capitanes de naves o aeronaves ecuatorianas en los casos que ejerzán funciones de Registro Civil. Además mantendrá registros especiales, de naturalización y de reconocimiento y pérdida o recuperación de la nacionalidad.
- c. Departamento de Cedulación. Con sede en la capital de la República ;

en sus archivos se conservarán los duplicados de las tarjetas índice y dactiloscópicas de todas las cédulas de identidad y de identidad y ciudadanía otorgadas por las Jefaturas de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Efectuará la correlación de datos en las tarjetas índice, las inscripciones de matrimonios, defunciones, pérdida o suspensión de los derechos políticos, y otros.

d, Departamento Técnico - Administrativo.- Sede en la capital de la República y tiene a su cargo las actividades de apoyo administrativo financiero, así como el procesamiento automático de datos de Registro Civil, Identificación y Cedulación.

e, Departamento Jurídico. Sede en la capital de la República con oficinas zonales en los lugares que determine el Director General. Corresponde a este Departamento:

- Expedición de dictámenes
- Elaboración de proyectos de reglamentos y reformas legales o reglamentarias, correspondiente al Registro Civil, Identificación y Cedulación; y,
- Cumplimiento de las demás funciones jurídicas que le asigne el Director General.

f. Jefaturas de Registro Civil, Identificación y Cedulación.- En cada capital provincial, cabecera cantonal y cabecera parroquial, habrá una Jefatura de Registro Civil, Identificación y Cedulación, que tendrá competencia dentro de su circunscripción territorial

E. LA MATRIZ DEL ANÁLISIS ADMINISTRATIVO.

Como se mencionó al comienzo de este capítulo, emplearemos para nuestro estudio los principios de la Teoría General de Sistemas, y específicamente dentro de esta orientación, será el principal instrumento de análisis, la Matriz de Análisis Administrativo. Si bien es cierto que el instrumento mencionado es fundamentalmente de carácter cualitativo, con el propósito de hacer una correcta interpretación del mismo, y en razón de que la ciencia hasta los actuales momentos no ha descubierto un modelo matemático, aplicable al nivel de las organizaciones sociales, combinaremos la apreciación cuantitativa y apreciación cualitativa de

de la matriz, para evitar en la medida de lo posible, la subjetividad en la interpretación de los fenómenos administrativos y rodearle al caso de la mayor objetividad posible. En consecuencia se utilizará la ponderación que ha continuación se expone:

CRITERIOS	PUNTAJE	EQUIVALENCIA
Deficiencia	0	Inexistente
Ineficacia	1	Existe pero no se aplica
Regular	2	Aplicación parcial
Bueno	3	Aplicación satisfactoria.
Optimo	4	Aplicación óptima

MATRIZ DE ANALISIS ADMINISTRATIVO

DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION

PROCESOS	SISTEMAS		OPERATIVOS			AUXILIARES			ADMINISTRATIVOS				RELACIONES		TOTAL	GRAN
	REGISTRO CIVIL	IDENTIFICACION Y CEDULAC.	INFORMACION	ESTADISTICA	CONTABILIDAD	AUDITORIA	JURIDICO	PLANIFICACION	FINANZAS-PRESUPUES.	RECURSOS HUMANOS	O.M. - PROCEDIMIENTOS	MATERIALES-INFRAESTRUCT.	MEDIO - AMBIENTE	SECTOR PUBLICO		
PLANIFICACION	1	1	2.5	0	0.5	X	1	1	0.5	1	1	0	0	0	9.5 / 56	PLANIFICACION
ORGANIZACION	1	1	2.5	0.5	1	X	1	0.5	1	1	0.5	1	1	0	12 / 56	ORGANIZACION
DIRECCION DE EJECUCION	1	2	2.5	1	1	X	2	2	1.5	1	0.5	0.5	1	0	16 / 56	DIRECCION DE EJECUCION
CONTROL	1	2	2.5	0	1.5	X	2	2	1.5	1.5	1	0	0	0	15 / 56	CONTROL
COORDINACION	0	1	2	0	1.5	X	1	1.5	0	0	1	0	0	0	8 / 56	COORDINACION
TOTALES	4 / 20	7 / 20	12 / 20	1.5 / 20	5.5 / 20	X	7 / 20	7 / 20	4.5 / 20	4.5 / 20	4 / 20	1.5 / 20	2 / 20	0 / 20	60.5 / 280	TOTALES

1. INTERPRETACIÓN DE LA MATRIZ DE ANÁLISIS ADMINISTRATIVO.

Se plantea el estudio con un enfoque tridimensional, utilizando para el efecto un cuadro de doble entrada, que nos permitirá diagnosticar el estado de los sistemas por un lado, y el estado del proceso de desarrollo administrativo, por otro; para luego, en un tercer momento, unificando las interpretaciones señaladas realizar una interpretación de conjunto.- Esto en lo que hace relación al estudio orientado hacia el interior de la Institución. Pero también el análisis y el esquema propuesto nos conducirá a determinar la situación de la Dirección General de Registro Civil en el contexto de su contorno social en general, y de la administración pública, entendida ésta, como el suprasistema ; obteniéndose de esta manera una visión integral de la realidad institucional. Como apreciamos en el cuadro de doble entrada señalado, los sistemas están dispuestos en sentido vertical y las fases del proceso en sentido horizontal. Sobre la base del esquema planteado iniciaremos el análisis desde la óptica de los sistemas:

2. Sistemas Operativos:

- 1) Registro Civil.- Existe una deficiente planificación, la misma que no tiene aplicación en ningún sentido ni momento; por regla general las actividades se desarrollan conforme las circunstancias y las demandas que se vayan presentando, sin el menor interés y preocupación por prevenir y programar las acciones tomando como fundamento la larga trayectoria y experiencia que la Institución haya acumulado en esta área; por el contrario las aparentes soluciones que se interponen a los más agudos y numerosos problemas son paleativos momentáneos sin trascendencia significativa en el tiempo. Esta anómala situación produce serios inconvenientes al usuario que tiene que soportar las consecuencias de la improvisación por la falta de previsión y luego, afecta a la imagen y accionar institucional, ya que al no conocer con anticipación el plan de actividades de esta unidad operativa, es imposible que puedan funcionar adecuadamente los sistemas auxiliares y administrativos que tienen como obligación y misión primordial proporcionar el apoyo para el cumplimiento de la finalidad insti

tucional.

La única organización que existe es aquella de tipo muy general, prácticamente enunciativa que se señala en los artículos 5 - 6 - 7 y 8 de la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Está ausente la delimitación apropiada de funciones y responsabilidades. Si bien existe alguna organización informal, ésta no tiene una aplicación uniforme y general. Los métodos de trabajo son obsoletos y casi arcaicos, que se vienen arrastrando desde los primeros días de existencia institucional.

Como consecuencia de lo señalado, la dirección de la ejecución es caótica; responde más a la buena voluntad e iniciativa de la persona que funge de jefe, que al establecimiento de líneas de autoridad y mando adecuadas.

Aunque existe un mínimo control, éste es anacrónico , y por lo general las actividades se desarrollan casi por inercia y por la fuerza de las circunstancias. Una muestra fehaciente de la casi ausencia de control es la anarquía en la atención al público, el sinnúmero de errores en la ejecución de las actividades, el gran retraso en la inscripción de los hechos y actos relativos al estado civil de las personas, el deterioro y pérdida frecuente de documentos, el desaprovechamiento y mala utilización de los recursos que dispone.

Con el cuadro planteado, al referirnos a la coordinación concluiremos señalando que no existe, ni al interior de la misma unidad, ni con las otras unidades y niveles de la institución, y menos aún con otras instituciones o con el usuario.

En resumen, con un resultado numérico de 4/20 diremos que el proceso de desarrollo administrativo del sistema operativo de Registro Civil, es deficiente, por no decir malo.

2) Identificación y Cedulacion.-

En general, su situación es similar a la anotada en Registro Civil; no obstante la Dirección de la Ejecución, el Control y la Coordinación se encuentran ligeramente mejorados, pero debido -

fundamentalmente al interés y dinamismo del jefe y no a esquemas institucionales preestablecidos. Sin ser dramática la situación, también en este otro sistema operativo, el proceso de desarrollo administrativo es deficiente, con un resultado de 7/20.

B. Sistemas Auxiliares.-

- 1) Jurídico.- Las actividades operativas de la institución tienen que ver fundamentalmente con el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación y que tienen relación con otros cuerpos legales del sistema jurídico ecuatoriano; concebido de esta forma el problema, significa que la institución debe contar con un sistema jurídico que signifique un auténtico apoyo y auxilio a las funciones y finalidades que esta debe cumplir. Pero de la mirada que hagamos del cuadro del análisis se aprecia que en general, adolece de las mismas fallas debiendo añadir que la ley caduca, la falta de reglamentación y de procedimientos específicos de aplicación, completa el cuadro sombrío que se había planteado.
- 2) Información.- Los sistemas de información, en la concepción moderna de la función gerencial, es el soporte fundamental para la planificación y la toma de decisiones. En nuestro recorrido mental por la institución apreciamos que en general este sistema está en el punto intermedio de la valoración, casi pisando los umbrales de la aplicación satisfactoria. Es precisamente, este hecho lo que ha permitido una eficiencia institucional en los actuales momentos, superior a la que existió anteriormente, y la que ha obligado a los sistemas operativos a tratar de buscar, o por lo menos, de enrumbarse por los caminos de la modernización y la agilización en la prestación del servicio. Sin embargo hay que anotar que, pese a los esfuerzos que desarrollan los funcionarios de esta Unidad, que han llegado a formar un interesante equipo de trabajo, la planificación no es integral; la organización no se ajusta a la realidad y necesidad institucional, por cuanto la Ley no lo permite; y la coordinación, en razón del celo organizacional, no es la que se espera para un buen accionar de conjunto

- 3) Estadística.- No obstante la importancia que reviste este sistema para la determinación de tendencias, predicciones y controles, de toda naturaleza, en la institución se ha tomado como una actividad de relleno sin ninguna trascendencia y utilidad y de allí el estado deficitario y preocupante en el que se halla, con una valoración de 1.5/20 que habla por sí sola.
- 4) Contabilidad.- Se caracteriza por la falta de planificación y en varias ocasiones la no aplicación de la organización, el sistema procedimental establecido para todo el sector público ecuatoriano. Esto afecta, incuestionablemente a la Institución, por la falta de control y una escasa coordinación, intra e interinstitucional. La presencia de la Contraloría General del Estado y la Auditoría Interna del Ministerio de Gobierno han suplido en mucho las deficiencias anotadas.
- 5) Auditoría.- No obstante que el Art. 12 de la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación lo establece claramente, no se ha implementado el sistema de auditoría, lo que considero que, entre otras, es una de las causas fundamentales para la deficiencia del sistema de contabilidad.

c. Sistemas Administrativos.-

- 1) Planificación: la inexistencia de una unidad de planificación impide que esta técnica se pueda desarrollar acorde con las exigencias institucionales. Las acciones desarrolladas en este sentido más son el producto del esfuerzo y decisión de los actuales directivos, que de la existencia de este sistema. La preocupación por implementarlo en toda su dimensión se ha estrellado con barreras difíciles de superarlas, como son: la falta de personal capacitado en esta disciplina; el desconocimiento generalizado del personal que labora en la institución de sus ventajas y bondades; la resistencia al cambio en los empleados, que desde tiempos remotos vienen trabajando sin orientación y programación. El resultado numérico en este aspecto 7/20 es el resultado del esfuerzo por orientar las actividades institucio-

nales con las técnicas de la planificación, la programación y la evaluación de la actual administración.

- 2) Finanzas.- Presupuesto.- En esta área la planificación también se encontró ausente, guiándose por la establecida en el Ministerio de Finanzas para todo el sector público. No se han adoptado e instrumentado modernas técnicas de programación y administración presupuestaria. El presupuesto no ha sido otra cosa que un listado de partidas presupuestarias, de acuerdo con la clasificación del sector público, que se aumentan o disminuyen sin estudio o justificativo alguno; sin ninguna coordinación con las otras dependencias de la institución, y menos aún, con las otras entidades del sector público, particularmente con el Ministerio de Finanzas. El control presupuestario es esporádico, o responde a la existencia de problemas, reclamos o recomendaciones. Casi no aparece la dirección de la ejecución que pudiese poner en orden esta área

3) Recursos Humanos

No obstante de existir la Dirección Nacional de Personal, Organismo que ha normado las actividades de administración de personal en el sector público, el sistema de Administración de Personal en la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación adolece de serios problemas. No se han implementado los subsistemas de administración de personal, hay una carencia casi total de procedimientos y disposiciones internas que regulan la actividad de los recursos humanos. Los elementos del proceso administrativo en esta materia casi no han aparecido. Ventajosamente la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa así como su Reglamento General han orientado y ayudado considerablemente, pues de lo contrario sería un auténtico caos.

4) Organización y Métodos.- Procedimientos.-

Este sistema como tal, no existe. Cada unidad ha tratado de hacer lo que le parece conveniente, cuando se lo ha hecho, en total descordinación con el resto. Lo que al momento existe responde al interés de transformación y cambio que se ha dedicado en los últimos años. Precisamente la no existencia del sistema ha incidido negativamente en las demás áreas de la entidad.

5) Materiales e Infraestructura.-

La planificación, organización, control y coordinación en lo que a materiales se refiere también es deficitaria. La existencia de normas y disposiciones legales de control para todo el sector público ha sido un paleativo que ha impedido que se desencadene el caos. Pero lo más grave de todo está en la infraestructura física de que dispone la institución, la misma, que salvó dos o tres caos, es infrahumana y totalmente anti funcional, a lo que se suma la falta total de planificación, organización, control y coordinación de la misma. El resultado de 1.5/20 es ciertamente alarmante. La utilización de materiales no está sujeta a las necesidades institucionales sino al libre albedrío de los que los solicitan sin ningún control y coordinación.

d. Sistema de Relaciones.

1) Relaciones con el Medio Ambiente.

Dentro de este sistema el más importante es el usuario, sea este el público en general, o los organismos públicos y privados; sin embargo ninguna unidad tiene a cargo directamente esta responsabilidad, lo que resulta grave si consideramos que en razón de ser una institución prestataria de servicios al público, su mayor preocupación debería ser el usuario. Ante la inexistencia de este sistema de relaciones con el público cada unidad hace frente como puede, de distinta manera, y muchas veces, en total discordancia con las otras dependencias institucionales lo que causa confusión y desorientación al usuario

2) Relaciones con el Sector Público.

Tampoco existe el sistema de relaciones con el suprasistema o administración pública. Igualmente, esto resulta preocupante, ya que la entidad no es una isla dentro del sector de gobierno y no puede existir y desarrollarse sola; requiere interrelacionar sus actividades con el resto de organismos del sector público y privado a fin de que estos se desenvuelvan mejor y con menor esfuerzo y derroche de recursos económicos, humanos y materiales. La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación,

aporta al desarrollo del país, pero puede aportar mucho más, proporcionando la información que se requiere para planificar el desarrollo y la seguridad del país.

De la misma manera, requiere de la ayuda de los otros organismos, fundamentalmente económica y el apoyo político de las esferas de gobierno para llevar adelante los planes y programas que se establezcan y desarrollen en procura de su rehabilitación.

F. DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL

Del análisis de la información determinada en los antecedentes y en la matriz del análisis administrativo, se puede apreciar con suficiente claridad que la problemática fundamental de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, es estructural, es decir, radica en la deficiencia y/o ausencia de infraestructura física, económica, orgánica, legal, procedimental, humana, etc. Desde el punto de vista de la sistematización concluiremos en que, en general, la situación es preocupante. Diremos sin embargo, que el mal arranca de una inadecuada estructura orgánico-funcional, acompañado de un defectuoso sistema de relaciones y de infraestructura física.

Mirado el problema desde el ángulo del proceso del desarrollo administrativo observamos, así mismo, que sus etapas acusan una alta deficiencia; sobre todo en lo que a la coordinación se refiere.

La insuficiencia de los aspectos señalados inciden de manera directa en todo el contexto institucional, sobre todo si se considera el enfoque sistemático del análisis, esto es, el grado de interdependencia y de interacción que existen entre todos y cada uno de los sistemas; lo que dicho de otra manera, la anomalía de uno cualquiera afecta al conjunto.

Lo señalado se agrava aún más, si a la alarmante situación interna hay que sumar la casi inexistencia de un sistema de relaciones que pueda canalizar positivamente la influencia del medio ambiente y de los organismos del sector público.

Como ya se mencionó anteriormente la presencia del sistema de información medianamente desarrollado, que ha acudido en auxilio, fundamentalmente de las actividades operativas de la institución, ha permitido una considerable mejoría en los últimos tiempos.

De lo indicado hasta aquí, daría la impresión a primera vista de que la institución no está cumpliendo con los objetivos que le señala la ley y que no está desarrollando acción positiva alguna. El hecho de que no disponga de un esquema sistémico de desarrollo institucional y que adolezca de serias deficiencias infraestructurales no significa, en ningún momento, que la primera impresión sea valedera. Por el contrario la condición de postración en la que se encuentra, obliga a desplegar esfuerzos mucho mayores, muchas veces a duplicar actividades, recursos, tiempo. Resulta efectivamente cierta la afirmación de que la institución se debe sobre todo a la enorme voluntad y decisión de trabajo de los directivos y de un considerable sector de empleados.

Como ya se dijera, de manera tangencial, en anteriores líneas, en la actual administración se han realizado gigantescos esfuerzos por lograr la rehabilitación de la Institución, afirmando sin temor a equivocación que los puntajes señalados en la matriz de análisis administrativo es precisamente consecuencia de ello. Indudablemente que resta mucho por hacer frente a lo cual se han conformado grupos de trabajo en los diferentes campos para atacar de manera integral, definitiva, concomitantemente todas y cada una de las causas del mal.

No hay que olvidar que parte importante en la solución de los problemas se encuentran en el nivel de apoyo político - económico de las esferas de gobierno; que del estado en que se encontró la Institución en 1984, nos llevaría a creer que éste no existió prácticamente desde la creación de éste organismo público. Es del caso mencionar que en el actual régimen se ha brindado el apoyo político - económico que las circunstancias coyunturales lo han permitido y que la mayor parte y la más importante aspiración de cambio y mejoramiento se han visto frustrados cuando la función legislativa no ha dado paso a sustanciales reformas legales.

Conciente el gobierno de los serios problemas que causa a la colectividad el exceso de burocratismo y tortuguismo de la administración pública en general, instituyó el Programa Nacional de Desburocratización, con el objeto de crear una filosofía y mentalidad en el servidor público de una rápida, eficiente y oportuna prestación del servicio a que está obligado en el desempeño de sus funciones; así como también, el estudio y agilización de procedimientos y la eliminación de pasos y documentos innecesarios. Por las peculiares condiciones, algunas de las cuales ya anotadas, de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, fue una de las primeras instituciones objeto de la acción del mencionado programa constituyéndose en organismo público piloto de desburocratización. Los resultados alcanzados han tenido significativa importancia, sin embargo no se han concretado los objetivos y metas previstos en razón de los problemas que se han dejado enunciados.

C A P I T U L O I I I

C A P I T U L O I I I

PROPOSICIONES E HIPOTESIS

A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Luego de transcurridos los dos primeros capítulos arribamos con cierto grado de certeza al planteamiento del problema, como la resultante necesaria del diagnóstico diciendo que "el problema fundamental de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, radica en la ausencia y/o deficiencia de la infraestructura orgánica; material (física) económica y legal." Así planteado el problema, los planes y acciones de mejoramiento debieron y deberán orientarse en los términos expuestos. Si las anteriores iniciativas y actividades desplegadas en la búsqueda del desarrollo institucional no han tenido un total asidero y permanencia en el tiempo, obedece precisamente, a la circunstancia de no haberlos orientado a la real solución de los problemas. Por lo general han sido soluciones superficiales y tangenciales que han propiciado el apareamiento en serie de otros problemas.

B. FORMULACION DE HIPOTESIS

La falta de una adecuada infraestructura orgánica, física, económica legal y humana, acompañada de una ausencia de apoyo político, es causa determinante de la deficiencia institucional. En las siguientes líneas se centrará la atención en la comprobación de la hipótesis; a fin de determinar si lo enunciado en ella se ajusta o no a la realidad, para dependiendo de ello, formular el plan de mejoramiento en la dirección que señale la comprobación del planteamiento hipotético

C. VERIFICACION Y COMPROBACION DE HIPOTESIS

Al adentrarnos en la tarea de comprobar la hipótesis planteada, y siguiendo la proyección establecida en el planteamiento del problema y en la formulación de la hipótesis, diremos que la problemática de Registro Civil, Identificación y Cedulación, en términos generales es la que mantiene el Estado en sus diferentes frentes de prestación de ser

vicios; es decir, las deficiencias administrativas, legales, económicas, políticas, educativas, los prejuicios sociales y los desajustados hábitos de la administración pública en general, se reflejan con mayor claridad y profundidad en el accionar de la Institución materia del presente estudio. En este sentido diremos que la tarea que falta por cumplirse en materia de modernización y reorganización de los servicios de Registro Civil, Identificación y Cedulación es todavía enorme; a la vez que constituye un amplio y complejo campo de acción, cuyos cambios han sido lentos, difíciles e inoportunos, y que han tenido que ver fundamentalmente con reformas legales inconclusas, combate a costumbres y hábitos arraigados y sobre todo a superar la indiferencia de los organismos superiores

De la serie numerosa de problemas que aquejan a la Institución mencionaremos a continuación los de mayor importancia, involucrándolos dentro del esquema de análisis administrativo propuesto.

A. SISTEMA JURIDICO.-

La deficiencia de la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación vigente, constituye uno de los relevantes obstáculos para el normal desenvolvimiento de las actividades. Su grado de concentración y centralización exagerado en la resolución y toma de decisiones, obliga a que la inmensa mayoría de trámites tengan que resolverse en la capital de la República, en contradicción a la ubicación de la colectividad, la misma que tiene que recorrer grandes distancias, muchas veces por sectores intransitables, para hacerse acreedor a los beneficios que presta la Institución.

La misma deficiencia legal, ha hecho que se generalice el incumplimiento de la obligación del registro de los hechos y actos relativos al nacimiento y estado civil de las personas, así como su identificación y cedulación, en razón de la casi inexistencia de sanciones previstas por ley.

A más de las deficiencias señaladas es preciso indicar, que si bien existe una autoridad central encargada de la dirección de las funciones propias de la Institución, su influjo no se deja sentir -

con la misma intensidad en todos los sectores del país lo que ha traído como consecuencia que las actividades no tengan el marco de la uniformidad y la comparabilidad en las distintas provincias del país, produciéndose una interpretación conflictiva y errada de la Ley sobre la materia, de acuerdo con las circunstancias y con los intereses de cada región, lo que ha impedido contar con la información y las estadísticas fedidignas y oportunas. Para vencer este obstáculo, y en especial en el área de Registro Civil, se ha procedido a la suscripción de un convenio entre el INEC, el Ministerio de Salud y la Dirección de Registro Civil, denominado VISTIM tendiente a establecer un auténtico sistema de registro de las estadísticas vitales del país.

A parte de considerar que el subregistro o deficiencia de registro de hechos relativo al estado civil de las personas y la falta de cobertura y de la conciencia de la necesidad de cumplir con esta obligación, es necesario destacar la obtención de permisos de inhumación y otros, sin que se proceda previamente a su registro. El incumplimiento de las disposiciones legales es más notorio y frecuente en los sectores rurales, en los que se ha vuelto práctica común. La consecuencia ineludible es la falta de los registros de datos importantes, llegando en muchas ocasiones a emitirse cédulas sin que previamente se realice la elaboración de las respectivas tarjetas índice y dactiloscópica, circunstancia que genera serios problemas posteriores, de manera especial en lo relacionado con la información que la institución debe proporcionar para la elaboración de los padrones electorales

La interpretación conflictiva y equivocada de la Ley, debido fundamentalmente a la falta de un reglamento a la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación así como de instructivos y procedimientos contribuye de manera decisiva en la falta de un registro adecuado de los datos, previo la concesión de los certificados respectivos.

2. SISTEMA FINANCIERO.-

Entre las causas principales subyacentes de muchos de los problemas

que tiene que afrontar la institución se encuentra la falta de un adecuado financiamiento, el mismo que se ha tornado en un mal endémico que viene arrastrando desde la época de creación de este organismo público. El problema es tan agudo que se ha constituido en uno de los obstáculos más grandes que es necesario superar si se quiere lograr una rehabilitación institucional en el cumplimiento de las finalidades que le señala la Ley. Resulta dramático conocer que en muchas de las dependencias no se cuenta con los más elementales recursos y materiales, debiendo cumplirse las funciones de un modo arcaico así tenemos que los locales son los más deplorables, los adobes, ladrillos y tablones reemplazan a los sillones, escritorios y archivadores; las máquinas de escribir son de propiedad del respectivo Jefe de Area en las parroquias, y en la mayoría de ellas no existen, debiendo emitirse certificaciones elaboradas a mano y en muchos casos con pésima caligrafía y ortografía. Un alto porcentaje de la información corre serios riesgos de desaparecer, con lo que desaparecería la existencia legal de millones de ecuatorianos. En cuanto a Identificación y Cedulación se debe indicar que no se ha podido cumplir con la obligación que señala la Ley, en razón de la falta de recursos. En los últimos años se han elaborado planes operativos en los que se conjugó la programación operativa con la programación financiera, pero esos planes no se cumplieron sino en apenas un reducido porcentaje por la mínima asignación de recursos económicos.

Este aspecto volverá a ser enfocado nuevamente cuando en el capítulo V se analicen las alternativas del autofinanciamiento.

3. LA ORGANIZACION DE LA DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION.

La causa de los problemas y obstáculos institucionales es necesario ubicarlos en la deficiente organización de la institución. En la óptica de la teoría de sistemas, señalamos que unos sistemas interactúan dentro del conjunto organizacional, y precisamente nos vemos avocados a este caso cuando nos referimos a la organización de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación,

por cuanto esta base su ineficiencia y deficiencia en la estructuración obsoleta y contraria a todo principio de dinámica establecida en la Ley. Aquella organización, que corresponde a décadas pasadas impide sobremana el desarrollo institucional y contraria el eficiente cumplimiento de las obligaciones que le señala la Ley. La sociedad y el estado ecuatoriano han experimentado un notable crecimiento, fenómeno que no se ha reflejado en la Dirección de Registro Civil, que se ha visto obligada a desarrollar una mayor y más compleja actividad en un marco organizacional que no se ajusta en lo más mínimo a sus necesidades. Los esfuerzos que se han desarrollado por lograr una auténtica reforma han sido múltiples y variados, pero siempre se han tropezado con el fantasma de las reformas legales previas, que no han encontrado caminos de realización; proceder al margen de aquello sería violentar la Ley y el esfuerzo sería vano

Sobre este problema se asienta la falta de un sistema reglamentario y procedimental que regule y oriente las actividades. Las diferentes dependencias vienen aplicando procedimientos y métodos de trabajo en total descordinación, ajenas a todo principio de eficiencia y desarrollo administrativo, estableciendo exigencias y requerimientos muchas veces contrarios a las mismas disposiciones legales, sin que mediara una razón de su existencia, sino que vienen arrastrando por costumbre lo que ha significado un verdadero "vía crucis" para la colectividad, que ha tenido que soportar estoicamente las penalidades del servicio, si es que se puede llamar servicio, y cuando ha tenido la suerte de encontrarlo. Como es conocido por todos, esto ha significado una tramitación que ha pecado de exceso de burocracia y lentitud, generando las condiciones propicias para el soborno y las malas costumbres de funcionarios inescrupulosos.

A diferencia de lo que ocurre en otro país de América Latina, en los que la función de Registro Civil no está claramente diferenciada, sino que se encuentra a cargo de otros organismos como una actividad de relleno, así se encuentran inmersos los municipios, las registradurías y otras organizaciones sociales; en nuestro país podemos preciarnos de contar con una estructura propia y casi indepen -

diente para el cumplimiento de las funciones de Registro Civil, Identificación y Cedulación, de allí que se constituya en uno de los esquemas más avanzados del continente. No obstante lo señalado y la condición de ser un país pequeño, no se ha conseguido la eficacia y eficiencia esperada, precisamente por la anacrónica organización. La función de Registro Civil, Identificación y Cedula - ción, en los actuales momentos requieren de una mayor independen - cia y autonomía económica, legal, política y administrativa, como alternativa para que pueda buscar su rehabilitación y desarrollo.

Hay que destacar, por otro lado, la falta de auténticas oficinas - locales de Registro Civil en las áreas rurales más apartadas del - país; y decimos auténticas oficinas de Registro Civil, por cuanto las que en muchas parroquias del país existen no pueden ser consi - deradas como tales, por la falta de la infraestructura adecuada, - la falta de apoyo político de las autoridades seccionales, la fal - ta de conciencia de responsabilidad y vocación del servicio del Je - fe local, etc. La situación se torna más grave para los amplios y alejados sectores campesinos que no cuentan con la oficina de Re - gistro Civil, lo que ha traído como consecuencia que los habitan - tes de pequeños y medianos poblados se encuentren muy alejados de - las pocas oficinas de Rêgistro Civil existentes, lo cual contribu - ye a incrementar el índice de los hechos no registrados y de los - ecuatorianos que se encuentran al márgen de los servicios de Iden - tificación y Cedulación. Si a lo señalado se suma la falta de - control que debe ejercerse sobre el accionar de estas oficinas, el cuadro se torna dramático y las consecuencias nefastas. La exage - rada actitud concentradora y centralizadora que establece la Ley, - ha debilitado la actividad operativa de las jefaturas provinciales cantonales y de área.

No ha funcionado el sistema de notificación de los hechos vitales - establecido por el INEC, la razón cae por su propio peso, si en los sectores más apartados ño existe una oficina de Registro Civil, a - quien se puede notificar; y completando el cuadro, si en estos luga - res no existen personas que deban estar relacionadas con el acaeci - miento de nacimientos y defunciones, tales como enfermeras, médicos,

funcionarios de cementerios, policías, clérigos, etc., quien puede contribuir directa e indirectamente a la notificación de los hechos. Como apreciaremos más adelante, la ignorancia de un amplio sector - de la población campesina y la actitud de indiferencia ante la necesidad de registrar los hechos de esta naturaleza ha agravado - el problema. Hasta aquí nos hemos referido al problema en los - sectores campesinos, pero no debemos olvidar que en los sectores poblados, y aún en la capital de la república no se observa la obligatoriedad tanto de registrar los hechos relativos al estado civil de las personas como de la notificación de los mismos por parte de las personas relacionadas con el problema en razón de las funciones que desempeñan.

La total descoordinación que se ha propiciado en el tratamiento y procesamiento de la información, entre las instituciones y al interior de la Institución ha sido otro factor negativo. La descoordinación interinstitucional lo analizaremos cuando tengamos que referirnos a las relaciones con el sector público. En lo que a la falta de coordinación interna se refiere debemos recordar la falta de control que señalamos anteriormente, fenómeno que no ha facilitado que los funcionarios responsables en cada una de las áreas cumpla - con la entrega oportuna y adecuada de la información. Luego, la información que en general ha sido atrasada y muchas veces adulterada y equivocada, ha pasado a reposar en los rincones de las oficinas - como material de desecho, expuesta al deterioro y desaparición. Cuando, asumiendo una actitud responsable se ha pretendido darle el tratamiento y el procesamiento que amerita, los departamentos respectivos se tornan en dueños absolutos de ella e impiden tal propósito. Este tema lo volveremos a analizar cuando nos refiramos al sistema estadístico.

4. LOS SISTEMAS OPERATIVOS DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDU LACION.

De conformidad con la ley de la materia las actividades de Registro Civil, Identificación y Cedulación tienen la característica de la obligatoriedad, continuidad y permanencia; es decir, que la actividad

es constante a través del período de vida de la persona y aún después de su muerte por los efectos y las consecuencias jurídicas que conlleva. Sin embargo, de las características mencionadas, la continuidad y la obligatoriedad presentan serios problemas de aplicación tal es el caso que apenas el cincuenta por ciento de la población ha sido atendida con los servicios de identificación y cedulación del total que obliga la Ley; y de este porcentaje de atendidos, a su vez un elevado porcentaje se encuentra con registros incorrectos o sin ellos. En lo que a Registro Civil se refiere, de la misma manera un considerable número de ecuatorianos no se encuentran registrados, lo que incrementa el volumen de las inscripciones tardías; existen un significativo índice de errores en las inscripciones realizadas por el desconocimiento de la Ley; innumerables registros no se encuentran al día o actualizados en razón de que no han sido objeto de las respectivas marginaciones conforme manda la Ley, lo que acarrea serios problemas y dificultades al usuario. Entre las causas que generan esta problemática podemos señalar las siguientes:

- a. La lejanía geográfica considerable de la población, a pesar de la pequeña superficie del territorio de la república, que impide de manera directa el acceso de la población a las oficinas de Registro Civil y en consecuencia provoca el incumplimiento de las obligaciones de los habitantes del territorio ecuatoriano de registrar los hechos relativos al estado civil de las personas y a identificarse y cedularse. Esta deficiencia se ha pretendido superar en parte con la implementación de brigadas móviles de identificación y cedulación, así como de inscripciones tardías de Registro Civil, medida que ha arrojado resultados positivos, sin embargo, la falta de los recursos financieros ha impedido continuar con este procedimiento.
- b. La distancia considerable a que se encuentran algunos sectores poblados de las principales ciudades y capitales de provincias, y a su vez entre ellos, agrava aún más el problema, si consideramos la deficiente infraestructura vial que acusa el país en el sector del campo y en determinadas regiones de la patria, como es el caso de las provincias orientales, circunstancia que impide la accesibilidad de los funcionarios de Registro Civil hacia esos sectores o en el sentido contra

rio el acceso de la población hacia los lugares en donde se brinda este servicio. Esta es una de las causas que impide que la acción rehabilitadora de la dirección central pueda llegar con oportunidad y eficacia a todos los rincones de la patria.

- c.) El analfabetismo, la ignorancia de la ley y en especial la falta de conciencia de la necesidad de cumplir con las obligaciones de la inscripción de los hechos y actos relativos al estado civil de las personas es otro de los obstáculos para el cumplimiento eficiente de las actividades de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Este mismo fenómeno impide desarrollar una sistemática acción de promoción y propaganda, a más de la deficiente infraestructura de los medios de comunicación social que existe en el campo.
- d.) En el punto anterior se mencionó la ignorancia de la mayor parte de la población de las obligaciones legales de cumplir con la función de la notificación para el registro de la información, a lo que se debe agregar la incapacidad derivada del desconocimiento, del analfabetismo, de las distancias enormes que tiene que recorrer para llegar a las oficinas de Registro Civil, Identificación y Cedulación más cercana. Esta situación ocasiona el incremento de las inscripciones tardías, de las cuales las más frecuentes son las del nacimiento, debido a la necesidad de obtener los certificados para el ingreso a la escuela o cualquier otro menester como son los beneficios que el hogar puede recibir del Estado en razón de la tenencia de los hijos; en tanto que los registros de las funciones adolecen de enormes fallas y descuidos, por cuanto no se avisa la necesidad inmediata de contar con los beneficios de tal hecho, y esta es la razón por la cual no se cuenta con una información fidedigna y actualizada de registro de las defunciones lo que ha producido serios problemas, como es el caso de que ^{en} los padrones electorales se encuentre un considerable número de votantes que han fallecido hace mucho tiempo y que así mismo en muchas de las acciones del gobierno sigan haciendo presencia los difuntos. Por otro lado, como se mencionó anteriormente, existen serias deficiencias en el registro correcto de los hechos y actos relativos al estado civil de las personas, por la falta de conocimientos de las autoridades encargadas de tal función, lo que aumenta el índice de desinformación de esta materia. El problema anotado en este numeral no permite contar con un sistema de estadísticas e información apropiada que pueda -

orientar las acciones del gobierno.

- e. No obstante la existencia de formularios, que deberían permitir un adecuado registro de la información, es notorio la ausencia de estandarización y uniformidad en los procedimientos tanto de Registro Civil, cuanto de identificación y Cedulación, apreciándose que en muchas ocasiones y regiones, el procedimiento y las exigencias varían de acuerdo con el criterio del que funge de jefe en las funciones de registro, lo que acarrea desorientación y desconfianza en el público; y a la postre significa la pérdida de información.
- f. La costumbre de la colectividad por cambiar los nombres luego del acto de registro, sin que mediara el procedimiento legal correspondiente; así como las acciones que en este sentido realizan los funcionarios de la institución sin el cumplimiento de las formalidades de ley es otra de las dificultades que tiene que afrontar el sistema.
- g. La falta de espacio y la utilización de espacios totalmente inadecuados para los archivos es otro factor que ^{ha} incidido negativamente. La mayor parte de información, a nivel nacional se encuentra localizada en espacios totalmente adversos a la buena conservación de los archivos. Es digno de tomar en consideración que la mayor parte de la información que consta en libros y tarjetas de registro se encuentra seriamente destruída, llegando incluso a establecerse la desaparición de la misma. La atención al público con un sistema tradicional y obsoleto ha contribuído al deterioro de los registros de la información. Actualmente la introducción de la información al sistema computarizado alivia en parte el problema.-
- h. La falta de modernos métodos de almacenamiento de la información es otra de las dificultades. En este sentido, en 1.974 se inició el proceso de microfilmación, sin embargo, pese a la obligatoriedad de la Ley sobre este particular, desde 1.981 se discurió esta actividad, llegando a terminar con la maquinaria se había adquirido para tal fin, debido a la falta de mantenimiento. En la actualidad a pesar de las limitaciones económicas se están realizando esfuerzos por rehabilitar es sistema que constituye una solución razonable al problema que señaló en el numeral anterior. En este mismo punto es preciso establecer que los antiguos métodos

de registros efectuados unicamente en libros, han sido atentatorios a la buena conservación de la información, lo que se ha corregido con la implementación de registros en tarjetas y fichas.

I. Si bien la institución cuenta con un Departamento Nacional de Registro Civil y otro de Identificación y Cedulación, no se ha podido establecer un auténtico archivo nacional tanto para Registro Civil, cuanto para Cedulación. El procesamiento de la información en el sistema computarizado y el almacenamiento de la información en microfilm, están orientados a establecer un auténtico archivo central para las dos actividades operativas de la Institución.

j. Como se indicara anteriormente, la falta de control, seguimiento y supervisión de las actividades de Registro Civil, Identificación y Cedulación, a nivel local, provincial y nacional es otro fenómeno que ha influido en el marcado grado de desinformación y deficiencia institucional. Este fenómeno está directa y estrechamente vinculado con la deficiente organización que prevee la Ley para el funcionamiento institucional, que no permite desarrollar esquemas de control apropiados, a lo que había que agregar la deficiente asignación de recursos económicos que no permite contar con los más elementales medios para ejercer control.

k. La falsificación de la información y de los documentos entregados por la Institución es un fenómeno que tiene enorme incidencia en el accionar institucional. Si bien es cierto que este fenómeno se ha orientado más hacia los documentos identificatorios como son las cédulas, no obstante de contar con un sistema que medianamente posibilita seguridad, también se ha detectado la adulteración de los documentos propios de Registro Civil. Este es un mal que rebasa los límites y posibilidades de control de la Institución, mas bien obedece, a nuestro criterio, a la falta de eficacia del sistema legal ecuatoriano para reprimir con rigurosidad este tipo de delitos, que se han convertido en una práctica común en nuestro medio. Con esto no descartamos la posibilidad de soborno a que han sido sometidos empleados incorrectos de la Institución, pero ésta viene desarrollando esfuerzos para controlar este mal; aunque también en este sentido, la presión de influen -

cias de determinados niveles impiden en ciertas ocasiones terminar con sujetos que se han convertido en verdaderas lacras institucionales.

- 1.) Existe una serie de otros problemas, como la deficiencia en el acto mismo de la inscripción, ausencia de estudios de procedimientos y de seguimiento a nivel nacional, de manera especial en las áreas deficitarias, aunque la institución en general debe ser objeto de esta preocupación; plazos insuficientes para cumplir con el registro y notificación de la información; falta de medios materiales para que pueda fortalecerse la finalidad institucional, en razón de la deficiencia económica.

4. EL SISTEMA ESTADISTICO.

Al momento de la presentación de la matriz de análisis administrativo y más propiamente cuando se realizó el Diagnóstico Institucional, se pudo apreciar que la función estadística no había recibido el tratamiento y la importancia que se merece, sino se lo había considerado como una actividad de relleno, de allí el estado deficitario en el que se encuentra con una puntuación muy baja. La unidad de estadística está muy lejos de ser considerada como tal, por cuanto se ha dedicado únicamente a llevar una sumatoria de los datos a nivel de provincia; la cual se envía a la matriz-Quito, pero no ha cumplido con el proceso de recolección, compilación, evaluación, tabulación y publicación de los resultados, así como tampoco ha contribuido con las funciones de realizar proyecciones y propósitos que el desarrollo del país requiere. Las causas del problema, de la misma manera que en los otros sectores, son numerosas, sin embargo nos limitaremos a considerar los de mayor significación.

La falta de un adecuado control, de medios de transporte y comunicaciones eficiente, de un sistema de sanciones para el incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios involucrados en el problema, de un sistema de procedimientos, etc., ocasionan la demora en el despacho y recepción de la documentación. A pesar de que la Ley, en su articulado, establece plazos para la entrega de la información, el incumplimiento de los mismos es costumbre generalizada, a tal extremo

que en muchas partes la tardanza se establece ya no solo en días y meses, sino incluso en años, cuando por ventura la información no se ha perdido.- El sistema de correos del país, cuya deficiencia es conocida por todos, es uno de los factores que ha contribuido de manera directa en la demora de la información. Conciente de esta limitación, la Institución pretendió a adoptar otro procedimiento, o mejor dicho, otro medio de transporte de información, pero nos topamos con que el mismo sistema de correo seña lado impedía que se pueda tomar tales alternativas.

Por otro lado, la falta de coordinación que ya se señaló en este estudio, al interior de la organización impide que se pueda contar con la información apropiada y oportuna de parte de las unidades operativas. La implementación del sistema computarizado en provincias sobre todo en lo que a Cedulación se refiere, está permitiéndole una mayor celeridad en la recepción y procesamiento de la información; pero resulta necesario que la actividad de Registro Civil sea involucrada en este proceso, no sólo en lo que se relaciona con la entrega de partidas de nacimiento, sino con el procedimiento mismo del registro de los hechos. Aunque el tema será analizado más ampliamente en posteriores páginas, ya que lo hemos mencionado nos vamos a referir ligeramente a él. Se trata de procesamiento de la información, que en el caso que nos ocupa acusa serias deficiencias fundamentales de orden material, provocados por la falta de dotación de los materiales e implementos más elementales, como es el espacio físico, los equipos necesarios para el procesamiento como tal, los accesorios para el normal funcionamiento del sistema, la seguridad de la información, personal capacitado condiciones éstas que no permiten que se pueda hablar de un sistema de computarización, pese a los esfuerzos que en tal sentido desarrollan los empleados que trabajan en él. Este problema es solucionable con la asignación de recursos económicos. Así mismo para que la solución sea completa se requiere que se amplíe la cobertura del sistema a nivel de todas las provincias del país.

Otro fenómeno que se venía produciendo con frecuencia en años anteriores es aquel de procesar la información de acuerdo con la fecha de inscripción, mas no de acuerdo a la fecha de ocurrencia del hecho como tal. La falta de oportunidad en la marginación de los cambios propiciados en cada uno de los registros es otro factor que resta importancia a la validez

de las estadísticas institucionales. Un dato que es curioso anotar es el relacionado a la producción de estadísticas, en muchos casos, contradictorias entre las producidas por las distintas unidades, sobre la base de los mismos hechos.

La imposibilidad actual que tiene la unidad de estadísticas para completar la información cuando el caso lo requiera, y sobre todo verificar la información para poder determinar si se ajusta a la realidad de los hechos, es otra limitación que prácticamente invalidan las informaciones estadísticas. Con la finalidad de superar este problema, en el campo de Registro Civil y contar con estadísticas vitales actualizadas y fidedignas, se firmó un convenio entre la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, el Ministerio de Salud Pública y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Proyecto que hasta la presente fecha no ha funcionado en razón del celo institucional que cubre a cada organismo involucrado en el mismo.

5. EL SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS.

No cabe la menor duda que al momento de referirnos al sistema de recursos humanos en la Dirección de Registro Civil, Identificación y Cedulación, nos estamos adentrando en el análisis de uno de sus más escabrosos problemas. Iniciaremos diciendo que el sistema de recursos humanos en la administración pública ecuatoriana presenta serias dificultades, fundamentalmente debido al hecho de haberse convertido en un botón político, que está sujeta a los vaivenes de los regímenes de turno, impidiendo que logre conseguir verdadera profesionalización y especialización, pese a los esfuerzos que se han esgrimido en este sentido. Esto que se aprecia en la administración pública en general, se siente con más claridad y profundidad cuando nos referimos a la Dirección de Registro Civil. La movilidad de los recursos humanos es exagerada en razón de que esta Institución se encuentra como dependencia del Ministerio de Gobierno, que es el Ministerio de la política por excelencia. Equivocadamente se ha creído que los puestos del ente público materia de este estudio, son de confianza del gobierno de turno y que por lo mismo debe contar con personas de su confianza. Este hecho ha sido notablemente negativo para el buen desempeño institucional, por cuanto excesiva movilidad no ha permitido

una verdadera capacitación en el ejercicio de las funciones y ha sido una de las causas principales de los problemas anotados anteriormente. La Institución siempre se ha visto avocada a laborar con ausencia de personal adecuado a su finalidad institucional, factor que se traduce en el reducido número de personal profesional con el que cuenta, según se desprende del inventario de recursos humanos realizado. Esta ha sido una limitante en la profesionalización de la Institución y en la adopción de modernos métodos de trabajo. El problema lo podemos resumir en los siguientes tópicos: La tradicional falta de personal calificado, es decir plenamente capacitado para un cabal cumplimiento de sus funciones. Como se dijo anteriormente el problema se agudiza con los cambios frecuentes que se producen en el nivel de directivos a nivel nacional, jefaturas provinciales, cantonales y de área (parroquias), lo que obliga a la Institución a programar una capacitación constante y permanente en las mismas áreas de estudio; programación que por falta de recursos económicos casi nunca se cumple, de lo que se puede concluir que el caso es calamitoso. Para cerrar el ciclo de desastre hay que señalar que para esta clase de puestos, por la connotación política mencionada, no cuenta mayormente la exigencia de los requisitos de instrucción, experiencia e idoneidad de los aspirantes a los mismos; basta con tener la condición de afiliación política al partido de gobierno y haber luchado en la campaña; fenómeno éste que no es novedoso, sino por el contrario se viene arrastrando desde la época de creación de la entidad, como formando parte de su herencia cultural organizativa.

Un hecho que ha contribuido a la desmotivación del personal constituye las bajas remuneraciones que han venido percibiendo. Casi por lo general se han mantenido en la marginalidad dentro del contexto de las instituciones del sector público, facilitando de esta manera la propensión de dichos empleados al soborno que tanto mal ha causado al prestigio organizacional. En la actual administración, luego de una intensa lucha, y bajo la concepción de que los recursos humanos son el elemento fundamental para el progreso de las remuneraciones. Resultaba, contradictorio, exigir la presencia de personas ampliamente preparadas o exigir a las que se encontraban en funciones, que desarrollen una actividad muy eficiente y relevante, con sueldos prácticamente de hambre, que están muy lejos de constituirse en un incentivo.

Otro de los problemas dentro de este sistema ha sido la insuficiencia permanente de personal para atender la demanda cada vez más creciente. Como consecuencia de un estudio se pudo comprobar que aproximadamente hace unos quince años no se habían provocado incremento de puestos de planta, en forma contraria al crecimiento poblacional y organizacional del estado y sociedad ecuatorianos. Esto obligó a adoptar un controvertido sistema de contrataciones temporales de personal, de manera especial en épocas prelectorales, que por la forma en la que se venía manteniendo era totalmente inhumano, ya que la mayor parte del tiempo trabajado no se les remuneraba; así como también hay que señalar que no constituyó un beneficio y aporte positivo a la Institución, ya que en razón de ser temporales, el personal contratado no ponía ni la dedicación ni el interés suficiente, a más que el desconocimiento del área de trabajo propició un considerable incremento de los errores que en la actualidad se trata de corregir.

Estimo que en anteriores administraciones se pretendió suplir la falta de personal capacitado e idóneo con la creación e implementación de programas de capacitación, estableciéndose para este propósito el Sistema Nacional de Capacitación de la Dirección General de Registro Civil Identificación y Cedulación que hasta la presente fecha no ha tenido aplicación alguna. Esta misma solución se pretendió instrumentar en la actual administración, pero la ausencia de los fondos financieros suficientes nos jugó la mala pasada, y es así que, salvo el caso de la capacitación en el área de la dactiloscopia para la descentralización administrativa, poco se ha logrado en este sentido. Además se debe agregar en este campo, la circunstancia de que no existe mayor experiencia en la formulación y puesta en marcha de programas de capacitación en materia de Registro Civil, Identificación y Cedulación, que no sea la misma que existe en la propia Institución, la cual se encuentra dispersa y sin una programación y sistematización adecuada.

Hay que señalar así mismo que la preparación del personal, que se encuentra por debajo de los estándares normales, y la adopción de métodos y procedimientos de trabajo tradicionales, constituyen factores de alta resistencia al cambio y al desarrollo organizacional. No existe el convencimiento de la necesidad del cambio en la casi totalidad del personal que

labora en la Institución por el contrario se cree que los métodos de trabajo en vigencia son los mejores de todos los tiempos.

6: SISTEMA DE INFORMACION

En la actualidad los sistemas de información y la automatización de los procedimientos son los pilares sobre los que se asienta una adecuada - prestación del servicio. Para el caso de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, ésta es la mejor de las alternativas para mejorar el servicio al usuario que en forma masiva y de todos los rincones de la patria acuden en procura de atención. Todas las acciones, políticas e intenciones del actual gobierno tendrán muy poco éxito sino se cuenta con el archivo nacional de datos computarizados, - así como con un sistema de procedimientos. No obstante la importancia - que se aprecia de los sistemas de información, en estos momentos existen serios problemas que limitan su capacidad operativa y eficiencia, - de los cuales los más relevantes son los siguientes:

La cobertura del teleproceso a nivel nacional es apenas del 30%, lo que significa que el 70% hay que incorporar a esta red. Es preciso señalar que la mayor parte de la información a nivel nacional se encuentra capturada al momento, actividad que se cumplió en la actual administración.

Otro de los contratiempos permanentes que viene soportando el sistema de procesamiento automatizado de datos es el relacionado con los continuos cortes de energía eléctrica, lo que significa la paralización - del mismo con la consecuente pérdida de información y el cierre de atención al público. Este problema sería solucionable con la adquisición de los equipos de apoyo que debe tener el sistema para su normal funcionamiento, pero nuevamente tenemos que señalar la falta de asignación de fondos para cubrir estas apremiantes necesidades.

Cuando hicimos relación al Sistema de recursos humanos, señalamos la enorme resistencia a los cambios que existe en el personal que labora - en la Institución y, en este caso se aprecia con más objetividad esa - resistencia al cambio de los procedimientos, lo que demuestra a todas luces, ser un freno al buen desempeño de la entidad, por otros procedi-

mientos modernos y acordes a las exigencias de la tecnología y demandas de la colectividad.

El estado deficitario de los archivos tanto de Registro Civil, cuanto de cédulas de inscripción dificultan la captura de información. Así mismo el deterioro de los libros y actas de inscripción no permiten una transcripción clara y precisa; por el contrario, requieren en forma permanente de reconstrucciones, rectificaciones de las actas que se encuentran mutiladas. A esto se debe agregar que el volumen y tamaño de los libros no propician un procesamiento de información más ágil.

Aunque ya mencionado, señalaremos la falta de personal calificado en el área de estadística lo que ha obligado a requerir del concurso de personal extranjero, a fin de determinar cálculos exactos de volúmenes, tiempo, presupuesto y servicio interinstitucional adecuado a las exigencias de desarrollo del país.

No cabe la menor duda que la falta de espacio físico adecuado y funcional a la finalidad institucional es otro de los grandes limitantes no solo para el sistema de procesamiento de datos sino para la Institución toda.

El celo institucional de las otras unidades operativas, por el temor a perder importancia, control y autoridad hace que no posibiliten una adecuada colaboración y apoyo decidido en procura de la sistematización de todas las actividades, tanto operativas como administrativas y de apoyo de la Dirección de Registro Civil.

Existe falta de capacidad física del computador para que pueda responder a la demanda de almacenamiento y archivo de la información a nivel nacional. Esta capacidad deberá ser necesariamente ampliada de acuerdo con un estudio que con tal propósito sea realizable.

7. SISTEMA DE MATERIALES E INFRAESTRUCTURA FÍSICA.

En este punto la Institución prácticamente se encuentra casi en las mismas condiciones de las que tuvo en su inicio; y en ciertos casos diríamos que éstas han empeorado. Como se mencionara anteriormente, no cuenta

hi siquiera con los más elementales medios para el cumplimiento de sus obligaciones, encontrándose en condiciones de una verdadera postración. Basta señalar que no se dispone de máquinas de escribir en el mínimo número, ni en la capital de la república menos aún en las zona más apartadas; el mobiliario en muchas partes no se conoce, y en donde existe, éste se encuentra inservible, únicamente ocupando espacio físico; los materiales y suministros de oficina son insuficientes para la atención en las principales ciudades del país, por lo que a las áreas rurales apartadas nunca llegan. En lo que al espacio físico se refiere sin temor a equivocarse, hay que indicar que las condiciones del mismo son lacerantes a toda condición humana. En la ciudad de Quito Capital de la República, la institución se ve obligada a laborar en locales totalmente antifuncionales, en condiciones higiénicas deplorables, sujeta a que en cualquier momento se produzca una verdadera catástrofe en razón de las condiciones críticas en las que se encuentra. Cualquier intento de mejoramiento y desburocratización muy poco pueden hacer ante tales condiciones físicas contrarias a todo principio de desarrollo administrativo y de humanidad.

Con excepción de la ciudad de Guayaquil, el promedio de mil oficinas dispersas en el territorio de la República, funcionan en locales arrendados, sujetas a constantes reclamos y amenazas de arrojamiento de las pocas pertenencias a la calle, por la falta de un pago acorde con el costo de vida actual; ante lo cual la institución casi nada puede hacer en razón de que los presupuestos y recursos asignados para tal fin se mantienen casi invariables desde décadas pasadas. Frente a esta realidad cruda y amarga lo que han hecho los respectivos jefes locales es arrendar inmuebles prácticamente despreciables y deshechables para el común de la ciudadanía, que no reúnen las condiciones mínimas y que por el contrario se encuentran rodeados de inmundicia.

Hay otros materiales y equipos que no vale la pena mencionar, por cuanto se han convertido en artículos inalcanzables para la Institución, como son los vehículos, indispensables para la movilización de materiales, equipo y personal para las brigadas de cedulación e inscripciones tardías. Así mismo otros materiales muy necesarios para la buena marcha de la organización, a criterio de las autoridades económicas son artículos de lujo para el Registro Civil, pero para otras instituciones son comunes y

de uso corriente como por ejemplo, máquinas de escribir, muebles artículos de oficina, etc.

La actual administración, con el apoyo que el gobierno ha brindado de acuerdo con las circunstancias, se encuentra desarrollando gigantescos esfuerzos por dotar a las oficinas de la entidad de los más elementales materiales, y es así como se han hecho adquisiciones de mobiliario, máquinas de escribir, equipos para el apoyo de las actividades de procesamiento automático de datos, unos pocos vehículos, suministros y materiales de oficina, construcción de un edificio funcional para la jefatura provincial de Registro Civil de Guayas, contratación de la construcción del edificio de la ciudad de Quito, en construcción el edificio de la Jefatura Provincial de Registro Civil de Bolívar, de la Jefatura Provincial de Chimborazo, terrenos en Cuenca, Latacunga, Tena; se encuentra de legalización la tenencia de otros terrenos en otras ciudades del país. Indudablemente que resta mucho por hacer, y ese será el objetivo que siga animando a la actual administración.

8, SISTEMA DE RELACIONES CON LA COLECTIVIDAD.

En la consideración de ser una Institución de prestación de servicios, - el usuario o de una manera más genérica el público, es un elemento fundamental en la problemática que se ha analizado, como un factor que impide un desempeño eficiente en la entrega del servicio y en el cumplimiento de las exigencias de la Ley. La base del éxito de las actividades operativas de Registro Civil Identificación y Cedulación descansa en la cooperación que pueda brindar el usuario. En definitiva la infraestructura legal organizativa, material y económica dependen en última instancia de la cooperación que brinde la ciudadanía. De lo dicho se concluye que la clave para la rehabilitación y el mejoramiento institucional hay que buscarla en la actitud del usuario frente a los servicios que ofrece la Institución. A continuación presentaremos algunas de las características más sobresalientes del usuario de los servicios de Registro Civil, Identificación y Cedulación en nuestro medio. El usuario, especialmente de las áreas rurales, acusa un alto grado de ignorancia de los requisitos y de las exigencias legales para acceder a los beneficios que brinda la Institución. La falta de una conciencia de cumplimiento de las obligaciones

que le impone el estado agregado a la imposibilidad de conocer por el significativo índice de analfabetismo, se constituye en un elemento que frena la posibilidad de eficiencia. En las grandes ciudades se nota asimismo una actitud negativa hacia la obligatoriedad de registrar los hechos y actos relativos al estado civil de las personas y a identificarse y cederse; situación que se agudiza en las zonas apartadas del campo en donde no se aprecia, en forma inmediata, la utilidad de cumplir con estos deberes.

Aunque ventajosamente en menor porcentaje, debido a las reformas legales positivas, se nota aún la resistencia a registrar e inscribir los nacimientos de los hijos extramatrimoniales o de madres solteras, por el temor a la censura de la sociedad o a la obligatoriedad del reconocimiento de la paternidad o maternidad. Así mismo en el pasado se apreció una enorme resistencia a contraer matrimonio o legalizar las uniones conyugales de hecho en determinadas regiones del país; de allí el elevado porcentaje de estos hechos al margen de las inscripciones que no ha posibilitado un efectivo conocimiento de los índices de fertilidad y crecimiento poblacional. Para superar éste problema se introdujo entre las disposiciones de la Constitución Política del Estado en vigencia, una por la cual se reconocían las uniones conyugales de hecho con iguales garantías en el orden material, que las uniones conyugales de derecho; sin embargo el problema no ha sido superado como se esperaba.

Aunque ya se mencionó anteriormente es necesario insistir en el hecho de la falta de motivación en la comunidad para registrar los hechos ya que no se encuentra un beneficio personal directo e inmediato. Solo cuando se requiere de la certificación de los registros de los hechos es cuando, en frecuentes ocasiones, se acude a realizarlos. El fenómeno anotado es característico en las comunidades indígenas del Oriente, de la serranía, poblaciones campesinas de la Costa y en general en casi todo el sector rural.

El registro legal de los hechos es válido sobre todo para aprobar la identidad, edad, ciudadanía, filiación, estado civil, etc, de toda la población ecuatoriana, a la vez que nos proporciona datos de mucha utilidad para el sistema de estadísticas nacionales. Un aspecto que merece destacarse en el estudio de este punto, es precisamente la falta de promoción y publicidad-

sobre la importancia y las ventajas de realizar el registro de los hechos lo que ha contribuido a mantener a un gran sector de la ciudadanía en la ignorancia sobre la obligatoriedad legal de cumplir con estas obligaciones. Y claro, al referirnos a este punto, nuevamente nos remitiremos a la falta de los recursos económicos. No obstante con el apoyo político del gobierno y el empleo de los medios de comunicación a disposición del estado se podría lograr este propósito. En vista del alto grado de incidencia que tienen las actividades del registro de los hechos de las personas para el resto de instituciones del sector público y privado se debe realizar una acción conjunta y programada de promoción, y el beneficiado directo será el estado ecuatoriano.

9. RELACIONES CON EL SUPRASISTEMA O SECTOR PUBLICO.

Para cerrar el círculo del análisis y procurarnos de ésta manera una visión integral del problema, es muy conveniente ubicar a la institución dentro del esquema general de la administración pública, determinar la importancia que actualmente se le otorga, establecer el apoyo y preocupación de que es objeto por parte de los órganos superiores del poder.

Dentro de estos puntos, hay que destacar que la falta de una adecuada apreciación por parte de los funcionarios de alto nivel, no solo de los actuales tiempos sino desde décadas pasadas, con respecto a disponer de una información estadística adecuada de la identificación y cedulación, así como del registro de los hechos de los ecuatorianos; y la ausencia de una predisposición a asumir actitudes definitivas de apoyo, ha constituido uno de los más grandes obstáculos que a través de los tiempos viene soportando la Dirección de Registro Civil Identificación y Cedulación, dando como resultado la casi ausencia del éxito y eficiencia organizacional. Por supuesto, la falta de conciencia sobre la utilidad y trascendencia de las funciones que la Ley le señala a la entidad, sumada a los problemas enunciados anteriormente forman un cuadro desalentador, que ha impedido y sigue impidiendo que esta pueda contribuir a las finalidades de desarrollo y progreso del país.

Si se hubiera obtenido el apoyo decidido y definitivo de los máximos organismos del sector público se habrían obviado una serie de dificultades-

a los programas y proyectos de desarrollo nacional, y se dispondría la información estadística completa y actualizada al momento sobre el desenvolvimiento de la población y sus proyecciones para establecer programas de desarrollo acordes con nuestra realidad y con las exigencias de progreso de los actuales momentos. Resulta preocupante el hecho que el país no cuenta con información confiable sobre el movimiento poblacional y que cada institución desde su radio de acción emita datos que generalmente no coinciden con los que proporcionan otras, sobre el mismo asunto. Entonces se torna un tanto difícil ejecutar una auténtica planificación sobre una realidad que no conocemos a plenitud.

Concomitante con el problema enunciado anteriormente, aparece el relativo a la falta de coordinación entre las instituciones del sector público, las que en forma independiente y aislada desarrollan sus actividades, muchas veces provocando una serie de duplicación de esfuerzos y recursos, y en no pocas ocasiones en pugna y contradicción. Esto, que es una característica de la administración pública, se hace más notoria entre las instituciones vinculadas con la ejecución de actividades que tienen que ver con el sector psicosocial, como es INEC, SALUD, EDUCACION, DIRECCION DE REGISTRO CIVIL, entre otras. Se considera que la Dirección General de Registro Civil Identificación y Cedulación, es la Institución que legal y operativamente se encuentra en las mejores condiciones para asumir la responsabilidad de entregar al gobierno, para el ejercicio de su planificación, toda la información necesaria, con la oportunidad que el caso lo demande y la confiabilidad respectiva, pero requiere que se le entregue los recursos necesarios y se brinde el apoyo político respectivo de esta manera se evitaría la situación de desinformación en la que se encuentra el país en este campo.-

Finalmente es preciso señalar que en algunas ocasiones anteriores se han realizado verdaderas denuncias de la situación de postración en la que se encuentra la entidad; se ha convertido en la piedra de choque de todas las críticas peyorativas en todos los gobiernos de turno se han vertido los más acres comentarios y muchas veces insultos sobre su accionar, pero casi nadie se ha preocupado por contribuir a su mejoramiento, plantear alternativas de solución a sus problemas, desarrollar un proceso de promoción que contribuya a encontrar caminos de eficiencia institucional. Ha sido la típica institución del olvido y menosprecio, ha sido la cenicien-

ta de la administración pública, cienicienta a diferencia de los cuentos de hadas, nunca se le aparece el hada madrina que con su varita mágica haga aparecer los recursos más elementales que le permitan por lo menos su supervivencia; o será acaso que este tipo de cuentos el tiempo no cuenta y tiene que seguir esperando que quizá algún día, no se sabe cuándo, llegue su hora feliz de la aparición del personaje esperado.

La tendencia característica del sector público a construir una estratificación institucional, en la que han aparecido instituciones de primera, de segunda, de tercera, etc., ha afectado a la institución que la asignación de recursos está en función de esta categorización. Y por supuesto, con base a las consideraciones señaladas, la entidad, materia de esta preocupación, no ha sido ni de primera, ni de segunda, ni de tercera, sino de última clase, y es por eso que prácticamente he tenido que mendigar sus recursos, y si cabe la comparación, cuando ha llegado a verdaderos estados de inanición. Bajo esta realidad esperar que cumpla con su finalidad y la obligación que le impone la Ley es pedir imposibles.

D. ANALISIS DE RESULTADOS

De la relación de los hechos y comentarios en este ensayo de diagnóstico se llega a la conclusión de que la hipótesis planteada ha sido totalmente comprobada, con la exposición fría de la realidad institucional.

Quizá al momento de la lectura de este trabajo se podrá creer que existe una actitud negativa orientada a la desvalorización de la finalidad organizacional, por la forma en que se exponen sus más acuciantes dificultades, pero precisamente ocurre todo lo contrario; es la gran preocupación e interés por lograr el mejoramiento de este organismo que ha obligado a esbozar este análisis con el propósito de crear conciencia, y orientar la atención y preocupación de todos los sectores hacia la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, que ha venido arrastrando durante mucho tiempo un lastre integrado por la falta de recursos económicos, infraestructura física, estructural y legal contraria a todo principio y esquema de dinámica organizacional, y la característica general de poca atención y apoyo político de los diferentes gobiernos de tur

no .

Ha sido principal preocupación conocer la realidad de la entidad, sus aspectos favorables que se pueden desarrollar y utilizar para alcanzar su punto de eficiencia, así como los factores adversos que están limitando o impidiendo su desarrollo. Solo del cabal conocimiento de su verdadera situación será posible determinar objetivos, política, estrategias, y acciones de rehabilitación, porque si no se procede de esta manera, se corre el alto riesgo que los programas y medidas de mejoramiento adoptados no se orientan precisamente hacia ello, sin que por el contrario, se constituyan en otros factores adversos que se suman a los ya existentes, empeorando ya la dramática situación. Se estima que, esta falta de análisis y conocimiento sereno de la realidad ha llevado a que las actividades desarrolladas en procura de lograr la eficiencia institucional, no hayan alcanzado el objetivo propuesto.

Dentro de este ligero estudio se ha tomado en cuenta el entorno social en el que se desenvuelve la institución constituyendo aspecto de primordial preocupación, el usuario y los otros organismos públicos y privados, elementos éstos, que tienen gran incidencia en el accionar de la organización y en determinados momentos son determinantes de la deficiencia o eficiencia, según los casos. Hasta el momento no han existido verdaderos estudios que conduzcan a su conocimiento y tratamiento de éstos elementos, especialmente del "usuario", que ha sido abandonado al libre ejercicio de la demanda y oferta de servicios, según las épocas, sin orientación y planificación de la afluencia masiva de público que soporta la institución. Indudablemente que, en la base de toda esta problemática, se encuentra la deficiencia de recursos económicos de que dispone la institución, que han desencadenado e incrementado la crisis de la misma en una proporción geométrica al crecimiento de la población y al desarrollo de la sociedad ecuatoriana.

Considerando que la actividad que desarrolla la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación es la piedra fundamental para la organización del Estado y la supervivencia del sistema democrático, se desprende la ineludible e inaplazable necesidad de desarrollar un plan de mejoramiento, que partiendo del conocimiento de la realidad actual, con -

duzca a la satisfacción de las necesidades de la sociedad de nuestro país.

Para finalizar este capítulo y tratando de dar una orientación geopolítica a la problemática planteada, será un intento de apreciación en este sentido.

5. APRECIACION GEOPOLITICA DE LA PROBLEMATICA DE LA DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION.

La Geopolítica es una disciplina científica que estudia la influencia de la realidad geográfica en el nacimiento, evolución y extinción del estado (u otro organismo social), con el ánimo de obtener conclusiones de carácter político, económico, psicosocial y militar.

La situación geográfica, es el estudio de la ubicación de un estado para fines de seguridad y desarrollo con relación a sus vecinos, a los centros de atracción mundial, a las líneas de tráfico mundial y peligrosamente bélicas.

El Ecuador se encuentra situado al noroeste de Sudamérica, limitando al norte con Colombia, al sur con el Perú y al Oeste con el Océano Pacífico. Esta circunstancia, hace que la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, no reciba una influencia positiva de sus países-vecinos, los cuales no obstante tener un mayor grado de desarrollo relativo, en lo que respecta a la organización de los servicios de Registro Civil, Identificación y Cedulación, se encuentran más atrasados que el Ecuador, ocurriendo algo similar con el resto de los países de Latinoamérica. Por otro lado, dada la posición geográfica ya mencionada del Ecuador, alejado de los centros y principales rutas del movimiento internacional, hace que la Institución no pueda beneficiarse de los avances de la ciencia y la tecnología de los países desarrollados en lo que a la organización social se refiere.

La superficie territorial, con 270.670 Km², está atravesada de norte a sur por la Cordillera de los Andes, accidente geográfico que da origen a tres regiones naturales perfectamente diferenciadas, hecho que ha dificultado

tado el logro de una auténtica integración nacional, lo cual se refleja en la Dirección de Registro Civil, que precisamente adolece de la seria dificultad de integrar las diferentes dependencias institucionales, dispersas en el territorio de la República, a la consecución de los propósitos y finalidades impuestas por ley.

La forma más o menos centrada con la Capital ligeramente desplazada hacia el norte, ofrece amplias posibilidades de una adecuada cobertura y acción de desarrollo hacia todos los sectores de la patria; pero en la realidad no ocurre así, por el contrario, como se afirmó anteriormente, existen zonas perfectamente diferenciadas, que no reciben la misma acción benéfica y orientadora.

El relieve y la topografía del territorio del estado ecuatoriano, considerablemente accidentado, por la presencia de la Cordillera de los Andes como se dejó señalado anteriormente, ha dificultado la comunicación y el desplazamiento entre las distintas regiones naturales, situación que ha incidido directa y negativamente en el despliegue institucional hacia todos los sectores y rincones de la patria.

La superficie constituye el aspecto que proporciona a la población sustento y protección y es analizada en función de las posibilidades de desarrollo que puede brindar al estado, pudiendo presentar una forma centrada, descentrada, de faja o una combinación más o menos aproximada, condición que facilita o dificulta, según el caso, la integración y grado de cobertura del medio vital.

La población constituye el conjunto de agrupaciones humanas que se asientan en un determinado territorio, convirtiéndose en un elemento constitutivo del estado. En consecuencia se convierte en un factor dinamizador, por lo cual al hombre no hay que considerarlo solo, sino formando parte de un todo y en contacto directo con el espacio físico sobre el que ejerce una fuerte y poderosa influencia.

Para el caso del Ecuador, la población se caracteriza por su variada composición étnica, con predominio de los elementos indígenas y mestizos. Ha experimentado un crecimiento cuantitativo considerable, quizá en un por -

centaje más alto de Latinoamérica. Se encuentra distribuida en las ciudades y zonas rurales de todo el territorio. Lo señalado más la condición cultural deficiente de la gran mayoría, sobre todo campesina, con un considerable índice de analfabetismo y baja calidad de cobertura educativa, han sido factores determinantes para que no se haya podido formar una actitud positiva y de cooperación del usuario de los servicios que brinda la Institución, sino que por el contrario han constituido un factor adverso que frena los anhelos y acciones de mejor y mayor cobertura del servicio.

En el estudio del estado es preciso considerar los siguientes elementos de orden físico:

FRONTERAS.- Las fronteras consideradas como la piel del organismo estatal es una línea perimétrica que le envuelve, la misma que en diferentes circunstancias y momentos soporta presiones internas y externas, tendientes a modificarlas.

La acción de la Dirección Central de la Institución, no se ha hecho sentir en las fronteras, en las cuales los servicios de Registro Civil hacen muy poca presencia, circunstancia que ha sido totalmente negativa a la soberanía y seguridad del país, por cuanto ante la ausencia de éstos, los ecuatorianos residentes en zonas fronterizas se han visto obligados a realizar las inscripciones en los países vecinos de Colombia y Perú, convirtiéndose en consecuencia, en habitantes del Ecuador de otra nacionalidad; y en otras ocasiones se ha producido el fenómeno contrario, esto es, debido a la falta de control y supervisión, ciudadanos colombianos o peruanos han registrado sus nacimientos en las oficinas de Registro Civil de nuestro país en calidad de ciudadanos ecuatorianos. En lo que se relaciona con la identificación y cedulaación, salvo pequeñas acciones de brigadas ambulantes prácticamente esta actividad no llega a zonas de fronteras tornando aún más desfavorable la situación.

En el anexo No. 1 (mapa del Ecuador) se podrá apreciar la casi ningunapresencia de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulaación en zonas fronterizas, lo que se constituye en un factor contrario a la política de creación de fronteras vivas. En las actuales cir -

cunstancias y condiciones es muy difícil que se pueda llegar con una verdadera prestación de estos servicios a las poblaciones apartadas y casi incomunicadas de los grupos humanos acentados a lo largo de la línea de frontera.

NUCLEO VITAL.- Constituye el corazón del estado y es la zona en la que se asienta la mayor cantidad de la población y en donde se concentra el poder político-económico de la nación. Su ubicación facilita o dificulta el ejercicio de un dominio completo del territorio, según las circunstancias

En el caso de nuestro país la capital de la República núcleo vital del estado se encuentra ligeramente desplazada hacia el norte, condición geográfica que facilita sobremanera la cobertura total de su radio de acción, pero en la realidad no ocurre así. Para el caso que nos ocupa en el núcleo vital se encuentra concentrada toda la capacidad operativa, económica, directiva, administrativa y funcional de las actividades de Registro Civil, Identificación y Cedulación, con una marcada tendencia concentradora que no ha permitido una descentralización operativa y administrativa y una más amplia cobertura hacia el espacio de crecimiento y las fronteras, por el contrario ha provocado el permanentemente criticado "centralismo absorbente" detectándose que en muchos sectores del país la acción del núcleo no se hace sentir o es prácticamente imperceptible. Este fenómeno acarrea serios inconvenientes al usuario al no disponer de éstos elementales servicios, y a la institución que no puede obtener la información actualizada.

ESPACIO DE CRECIMIENTO.- Está formado por la zona intermedia que se encuentra entre el núcleo vital y las fronteras. Esta zona debe proporcionar al estado la base para la satisfacción de sus necesidades vitales, procurando su desarrollo y la seguridad suficiente para defenderlo en caso de agresión.

Nuestro país, en general, ha descuidado el desarrollo del espacio de crecimiento, lo que ha ocasionado serios problemas de orden socio-económico.- En este marco de abandono se encuentran también las dependencias de Registro Civil, Identificación y Cedulación, que en el espacio de crecimiento es deficitario y no cubre las expectativas y exigencias de la población. De la obra...

ción. De la observación del Anexo N° 1 se desprende que vastas áreas están desprovistas de este servicio, y son muchas las parroquias y cantones que no disponen de la Jefatura de Registro Civil, situación contraria a la vocación de servicio y ayuda del Estado a las zonas marginadas y menos favorecidas.

LAS COMUNICACIONES.- Son consideradas como las venas de un organismo vivo por las que circula la savia, la actividad dinámica que le da vida al Estado, constituyen el nexo de unión del núcleo vital con el espacio de crecimiento y las fronteras. En el caso del Ecuador, el sistema de vías de comunicaciones ha sido deficitario y no ha tenido una aceptable cobertura pese a lo pequeño de la superficie territorial. Esta realidad ha impedido un adecuado accionar y cobertura de las actividades de Registro Civil, - siendo por el contrario un obstáculo a una más fluida y oportuna comunicación para llegar de esta manera en forma eficiente con los programas de atención al público.

Finalmente diremos que cuando nace el Estado Ecuatoriano su estructura y organización jurídica fue incipiente, la mayor parte de estas actividades se encontraban en manos de la iglesia, a través de su Derecho Canónico, entre los que figuraban los correspondientes al registro de los hechos y actos relativos al estado civil de las personas esto no permitió un mejor conocimiento de la movilidad poblacional y social.

Con el avance y desarrollo de las instituciones sociales y jurídicas aparecen como signo de progreso, la actividad de Registro Civil, Identificación y Cedulación como una función propia del Estado, con lo que se dejaba atrás una serie de prejuicios sociales contradictorios a su progreso.

Si bien el Estado ha experimentado una lenta evolución y desarrollo, la función de Registro Civil, Identificación y Cedulación ha atravesado por una serie de avatares y su progreso ha sido insignificante, con lo que, en los actuales momentos no guarda relación entre la capacidad operativa de la Institución y las demandas y exigencias sociales que cada han ido aumentando.

C A P I T U L O I V

C A P I T U L O I V

LAS ACTIVIDADES DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION EN EL MARCO DE LA SOCIEDAD ECUATORIANA. SU SISTEMATIZACION.

A. PLAN DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL.

La comprobación de la hipótesis nos arroja como consecuencia un diagnóstico institucional en el que hemos podido apreciar una serie de problemas que están limitando su accionar coherente y adecuado a las demandas de la ciudadanía. Se considera que previa a cualquier acción de mejoramiento es necesario jerarquizar la problemática en orden de importancia de lo que se desprende que los principales problemas detectados son los que se exponen a continuación:

- El sistema de relaciones con el entorno es deficitario, es pecialmente el que dice relación con el apoyo político-económico de parte del gobierno y coordinación con las demás dependencias del sector público.
- Como lógica consecuencia de lo anterior, se encuentra el estado de postración económica en la que se encuentra la Institución.
- La falta de actualización de la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación, que se ha convertido en un freno a los deseos de mejoramiento para responder eficientemente a las demandas y exigencias de la realidad ecuatoriana actual, situación que refleja la falta de atención de la función legislativa a las necesidades de la Institución, al no haber dado paso al proyecto de reformas planteadas por el ejecutivo.
- La problemática de Registro Civil es en serie o en cadena, es decir, que un problema desencadena otros y así tenemos, la inexistencia de una adecuada estructura orgánica funcional y un sistema general de normas y procedimientos, como consecuencia de la desactualización de la Ley.
- Todo lo anteriormente señalado a desembocado en el deficiente ac -

cionar de los sistemas administrativos, auxiliares y sobre todo, operativos; causando los problemas por todos conocidos al usuario.

No cabe la menor duda que, de los problemas mencionados y jerarquizados tienen diversa competencia, es decir, que las soluciones no dependen en todo de la Dirección Superior de la Institución, sino que por el contrario rebasa sus posibilidades. En definitiva la solución a las dificultades contempladas en los literales a. b. y c., está en su mayor parte, en manos de la función ejecutiva y de la función legislativa; las dos restantes estarían al alcance del organismo objeto del presente análisis, en coordinación y colaboración con los otros del sector público. Se llega así a establecer que la problemática cae en un círculo vicioso, y quizá ese haya sido el motivo por el que hasta la presente fecha, no se le haya dado una verdadera solución, ya que se torna secuencial y causal esto es, que lo primero se convierte en causa de lo segundo, y lo tercero es consecuencia de lo segundo y de lo primero, y así sucesivamente. Pese a que lo señalado es irreversiblemente cierto, es necesario plantear un plan de mejoramiento institucional cuya ejecución se encuentre al alcance de la Institución, sin descuidar por supuesto, de insistir sobre los otros niveles del estado para que brinden la ayuda requerida. El plan que a continuación se esboza, no es, bajo ninguna circunstancia, algo definitiva y totalmente estructurado, por el contrario, constituye una guía muy general que orientará las acciones que en este sentido pretendan desarrollar los responsables de la conducción institucional. Será preciso, en consecuencia desarrollar toda una programación en la que consten aspectos más detallados de la planificación.

1. ANTECEDENTES.

No resulta nada fácil administrar y, aún más mejorar, un sistema como el de Registro Civil, que involucra una serie de elementos y sectores como legales, económicos, políticos, estadísticos, del usuario considerado no sólo como el público, sino otros organismos relacionados con la salud, el bienestar, la educación y otros programas sociales económicos. Lo señalado y la escasa prioridad en términos de apoyo y compromiso gubernamentales ha significado que

una acción de mejoramiento y cambio han sido lentos en la superación de los obstáculos.

Por otro lado la evolución considerable que ha experimentado el estado en los últimos tiempos, ha originado variados y significativos cambios socio-económicos en la sociedad ecuatoriana; frente a lo cual la Institución se ha mantenido al margen de dichos cambios con una estructura organizacional que ha pecado por la falta de flexibilidad y actualidad, constituyendo una seria limitante a su eficiencia y eficacia.

No obstante lo señalado, se han desarrollado acciones positivas en beneficio de la Institución y del público en general. Para efectos de una mejor comprensión y una más adecuada ubicación en el tiempo, se exponen a continuación éstas acciones, tomando como marco de referencia la actual administración, instaurada en agosto de 1.984.

Como se dijera inicialmente, la Institución se crea mediante Ley de Octubre de 1.900, a partir de cuya fecha ha ido soportando una presión creciente de las demandas y exigencias de la sociedad ecuatoriana, más no así, su marco legal y reglamentario; sino que por el contrario, a través de los años se han ido adoptando prácticas que, en muchos casos, violentaban la Ley e incluso el sentido común.

Luego de efectuar un sonero diagnóstico se pudo concluir que solo actualizando el sistema legal vigente y adoptando una política de automatización de las actividades operativo-administrativas, sería a posible dinamizar el accionar institucional.

La primera acción desarrollada hacia la de poner en conocimiento del gobierno y de las diversas Secretarías de Estado involucradas en el problema, la dramática situación en la que se había encontrado la Institución durante sus largos años de funcionamiento con el ánimo de despertar el interés y preocupación de las altas esferas del gobierno, finalidad conseguida en parte.

Seguidamente se emprendió la tarea de revisar la Ley de Registro-Civil, Identificación y Cedulación, y como producto de aquello en abril de 1.985, el señor Presidente Constitucional de la República, remite al Congreso Nacional el proyecto de Ley reformatorio - que en esencia contempla dos aspectos fundamentales:

a. Terminar con el centralismo absorbente, contemplado en la actual Ley que convierte a los Jefes Provinciales de Registro-Civil en simple pasas papeles para la Dirección General y - sin ninguna capacidad ejecutiva, ya que todo trámite administrativo tiene que subir en consulta hacia ella, lo que ocasiona las consecuentes molestias para el ciudadano de todas las regiones de la patria. Se ha solucionado en parte este problema, mediante la delegación de funciones a varios jefes provinciales. En el proyecto se plantea concretamente la reforma al artículo 21, para que sea el Jefe Provincial - quien resuelva la nulidad de las inscripciones repetidas; al artículo 94 , para que pueda disponer la convalidación de - los documentos por falta de firma; debiendo en todos éstos - casos notificar inmediatamente a la Dirección General o al Departamento Nacional de Registro Civil según los casos para la actualización de los archivos nacionales.

b. Por otro lado y en cuanto a cedulación se refiere, el proyecto contempla que el plazo de validez de la cédulas sea indefinido, esto es, hasta la muerte de su titular, a través de la reforma al artículo 103, aclarando que continuarán vigentes las otras disposiciones relativas a la reposición de la cédula por extravío, deterioro y, más aún, por modificación de algún dato ya que en este caso, es obligación del ciudadano actualizarla de acuerdo con lo dispuesto en el artículo - 101. Tomando en cuenta que el proceso de recedulación fue ordenado mediante acuerdo ministerial publicado en el Registro Oficial # 248, del 5 de enero de 1.977 y que el artículo 103 vigente a esa fecha, establecía un plazo de validez de 6 a - ños para la cédula de identidad y ciudadanía la mayoría de - ellas caducaron en 1.983. En este mismo año mediante Ley Re

formatoria, publicada en el Registro Oficial # 479, del 26 de abril, se reforma el artículo 103, estableciendo un plazo de validez de 12 años para las cédulas que se expidan a partir de esa fecha y con una disposición transitoria, se faculta para que los ciudadanos que tengan la cédula caducada puedan sufragar en el proceso electoral de 1.984.

Terminado éste, la caducidad de los documentos de identidad vuelve a ser manifestada, y no existe razón técnica alguna para una renovación obligatoria de tan alto número de cédulas, máxime si se considera el costo operacional que ello representa, razón por la que el Proyecto de Reforma a la Ley termina con su Disposición Transitoria Unica que tiende a convalidar indefinidamente las cédulas caducadas, esto es, no sólo para el sufragio sino para todos los actos públicos y privados.

El Proyecto no fue aprobado por el Congreso dejando a un lado una aspiración de la Institución. Sólo el 28 de Septiembre de 1.986, mediante Decreto Ley N°. 29 "Ley de Fijación de Sueldos y Salarios mínimos Vitales y de medidas tributarias para su Financiamiento". se amplía el plazo de validez de las cédulas hasta la muerte del titular.

Era necesario velar por el cumplimiento de las disposiciones legales existentes, por lo cual una de las primeras disposiciones fue que se cumpla estrictamente con lo señalado en la Ley de la materia, ya que aunque parezca anecdótico, los Jefes de Registro Civil, Cantonales y Provinciales no aplicaban siquiera de donde procede tal disposición como es el caso de las partidas de nacimiento que se requerían actualizadas para el pago de subsidio, celebración de matrimonios, etc., cuando el Art. 27 dice que son instrumentos públicos, y en consecuencia no caducan.

En igual forma se venía violando reiteradamente, inclusive en el mismo Registro Civil, el artículo 123, que dispone que la cédula tendrá el mismo valor que la partida de nacimiento y su sola presentación, reemplazará a este documento; ante tal realidad

que se vivía en el país, mediante Decreto Ejecutivo N° 601 de 15 de marzo de 1.985, publicado en el Registro Oficial N° 148 de 20 del mismo mes y año que contiene normas para la aplicación del Programa de Desburocratización, concretamente en sus artículos 3 y 4, prohíbe que se exija partidas de nacimiento actualizadas y que se exija partidas de nacimiento cuando ya se haya presentado la cédula. En concordancia, con este Decreto, el Ministerio de Educación, expide el Acuerdo Ministerial N° 1261- de 22 de noviembre de 1.985, y dispone que la partida de nacimiento sea presentada únicamente al ingreso a los establecimientos educacionales, esto es en el jardín de infantes, 1er grado y 1er curso, según los niveles en los que se encuentre el educando.

El artículo 54 relativo a inscripciones tardías, tampoco se aplicaba pese a estar facultado, pues no las realizaban y a más de la disposición emanada por la Dirección General, por la preocupación permanente del señor Presidente de la República, se reglamentó este artículo, mediante Decretos ejecutivos N° 474 de enero de 1.985 publicado en el Registro Oficial N° 117 de 1° de Febrero de 1.985; y, 893 de 26 de junio de 1.985, publicado en el Registro Oficial N° 219 de 2 de junio de 1.985, dando pleno valor a la declaración juramentada que como prueba de nacimiento establece el artículo 29 de la Ley de Registro Civil, ya que uno de los postulados del Programa Nacional de Desburocratización, es que en las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, debe prevalecer el principio de la presunción de la veracidad, esto es tener como válida la declaración del ciudadano hasta que no se pruebe lo contrario, ya que además el Código contempla las sanciones por perjurio y falso testimonio. Estos Decretos han permitido las inscripciones tardías de 150.000 ecuatorianos, aproximadamente, que al ser jurídicamente inexistentes, estaban privados de todos sus derechos.

El Registro Civil, mantiene cuatro archivos separados: El de nacimiento, matrimonios, cedula y defunciones de tal forma que cada persona deberá acudir a sitios diferentes según el documen

to que trate de obtener.

Para solucionar este problema se emprendió el estudio de creación del Registro Unico del Ciudadano, que consiste en la incorporación de todos estos archivos al Sistema Computarizado, para que el ciudadano con su número clave, que es su número de cédula pueda obtener cualquiera de estos documentos en una misma terminal de teleproceso. La primera etapa en Registro Civil está en funcionamiento con la entrega de cédulas y partidas de nacimiento a través de los terminales de computación instaladas en Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja, Portoviejo, Riobamba.

Seguiremos avanzando hasta culminar, siendo el resultado ulterior que todas las instituciones del país, adopten el número de cédula como base de sus procesos; y, esto no constituye inversión de la actual administración sino que ya estuvo consagrado en la Ley de 1.976, en los artículos 111 y 112. Hacía falta su aplicación. Este asunto será expuesto en forma más detallada posteriormente.

Para la celebración de matrimonios en el Ecuador, se exigía a los ecuatorianos cédulas y partidas de nacimiento, contrariando la disposición que ya mencionamos anteriormente y para los extranjeros los siguientes requisitos:

- 1). Solicitud al Director General de Registro Civil, en papel sellado co S/. 7,00 en timbres, solicitando autorización para celebrar el matrimonio firmada por la persona extranjera,
- 2). Presentación del pasaporte, portando la visa legalizada,
- 3). Dos certificados de honorabilidad, suscrito por personas que le conozcan en el Ecuador,
- 4). Record Policial, otorgado por autoridades acuatorianas,

5).Certificado de nacimiento y estado civil,otorgadas por el Agente Diplomático,acreditado aquí en el Ecuador, y únicamente podían celebrarlos los Jefes Provinciales con autorización expresa del Director General.

Al respecto cabe hacer las siguientes consideraciones:

La Constitución Política de la República, en sus Arts. 14,22 y 44 determina que los extranjeros gozan de los mismos derechos que los ecuatorianos con las limitaciones señaladas en la propia Constitución y en la Ley.

El estado protege a la familia como célula fundamental de la sociedad, así como al matrimonio,la maternidad y el haber social,garantizando a todo individuo el goce y ejercicio libre de los derechos civiles,políticos, económicos, sociales y culturales,enunciados en: Pactos,convenios, y más instrumentos internacionales vigentes.

El artículo 13 del Código Civil señala que: "La Ley obliga a todos los habitantes de la República,con inclusión de los extranjeros; y su ignorancia no excusa a persona alguna". Así mismo como los Arts. 81 y siguientes del mismo cuerpo legal determinan los requisitos y prohibiciones para la celebración del matrimonio.

Y finalmente que el artículo 37,38 y siguientes de la Ley de Registro Civil no establece tales requisitos, por tanto con resolución del 26 de septiembre de 1.985,se dispone que los requisitos para la celebración de matrimonios en el Ecuador,sean los siguientes:

- a.De los matrimonios de ecuatorianos solteros mayores de edad. - Previa la celebración de su matrimonio,deberán presentar ante el funcionario de Registro Civil o el delegado para este acto, su cédula de ciudadanía y su certificado de votación.
- b.De los matrimonios en el cual sean parte menores de edad,viudos,divorciados,y miembros de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional. Se sujetarán a lo dispuesto en las normas con -

templadas en el Código Civil, Leyes Especiales y más Disposiciones Conexas.

c. De los matrimonios entre ecuatorianos y extranjeros residentes.

Se exigirá al ciudadano los requisitos señalados anteriormente; en cambio, el extranjero residente, deberá presentar su cédula de identidad.

d. De los matrimonios entre ecuatorianos y extranjeros no residentes.

Para los ecuatorianos, se estará a lo dispuesto en los Arts. anteriores. Para el extranjero no residente, se exigirá los siguientes requisitos:

- 1). Pasaporte y Visa actualizada, original y fotocopia para adjuntar al expediente; y,
- 2). Certificado conferido por la respectiva Embajada o Consulado en el que conste: Nombres y apellidos completos, nombres y apellidos de los padres, lugar y fecha de nacimiento, nacionalidad y estado civil.

e. De los matrimonios entre extranjeros en territorio nacional. Para la celebración de estos matrimonios se requerirá:

- 1). El extranjero residente, deberá presentar la cédula de identidad;
- 2). El extranjero no residente, presentará su pasaporte, visa actualizada en originales y copias para adjuntar al expediente, así como la certificación a que se refiere el numeral 2- del literal d., señalado anteriormente.
- 3). Acreditar uno de los contrayentes por lo menos seis meses de permanencia legal en el País.

Diariamente el Registro Civil, viene receptando documentos otorgados en territorio extranjero y legalizado por el Agente Diplomático Ecuatoriano, sin exigir la autenticación por parte del Ministerio de-

Relaciones Exteriores, conforme manda el artículo 5 del citado Decreto 601.

Dentro de las actividades operativas de cedulaación la misma que estaba totalmente centralizada, la entrega de cédulas de identidad y/o ciudadanía en las provincias del país, con excepción de Quito, tenía una demora de cuatro meses o más, y en la mayoría de los casos los documentos se extraviaban o no eran retirados por los interesados, que en razón de la exagerada demora ya no regresaban por el documento. Ante esta dramática situación se inició un proceso de descentralización operativa, en la entrega de estos documentos, en forma inmediata al acto de cedulaación, para lo que se organiza cursos intensivos de capacitación en la técnica de la actividad dactiloscópica, por cuanto su desconocimiento obligaba a que todas las cédulas de primera vez sean enviadas a Quito para la clasificación dactilar correspondiente. Al momento la mayor parte de las provincias de la república se encuentran cubiertas con este servicio y en la planificación de la institución está previsto que en el transcurso del presente año se llegará a una cobertura total del proceso, con lo que se consigue un avance de gran trascendencia en el accionar de la institución con una actividad cuyo mejoramiento estuvo al alcance de las autoridades institucionales.

Luego de un estudio preliminar se pudo concluir que en muchas regiones del país existen grandes grupos humanos que no disponen de los documentos identificatorios, y aún más, ni siquiera habían registrado sus nacimientos hasta unas tres generaciones atrás, lo que conlleva serias dificultades a los descendientes, que por este hecho se encontraban marginados de los servicios de Registro Civil - Identificación y Cedulaación.

Sobre la base de este conocimiento la Institución planificó un operativo nacional de cedulaación e inscripciones tardías a las zonas marginales de la patria con la intervención de brigadas móviles, debiendo destacarse entre otras las siguientes acciones en este sentido:

a. Mediante convenio con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Confederación de Comunidades Indígenas del Ecuador se destacó un operativo especial a la zona fronteriza, parroquia Tobar Donoso, logrando incorporar a la vida jurídica del País a los indígenas AWA, que se encontraban al borde de la desaparición, ya que al no contar con los documentos de identificación, eran desalojados de su habitat.

b. Operativo de cedulação e inscripciones tardías a la Zona Noroccidental de la Provincia de Pichincha, logrando integrar a la vida del Estado a sectores que por generaciones se han encontrado marginados, por no haber realizado los actos de registro de su nacimiento. Para dar solución a este problema de millones de niños y en cumplimiento del Decreto Ejecutivo N° 474, publicado en el Registro Oficial N° 117 del 1° de febrero de 1.985, la Institución emprendió en la puesta en marcha de un Operativo Nacional de inscripciones tardías de los menores de 12 años que a está fecha no estén constando en los registros de nacimiento. Los resultados fueron altamente positivos, ya que se logró incorporar a la vida jurídica del país a un número superior a 150.000 ecuatorianos indudablemente que no se quiere decir que con esto todo el problema se encuentra solucionado, por el contrario, aún falta mucho por hacer pero, asimismo, sin temor a equivocaciones, se puede afirmar que esta ha sido una de las buenas realizaciones de la actual administración

Actividades de Procesamiento de Datos, cuando se analizaron las actividades operativas de la Institución se anotó que una de las mayores preocupaciones que obligaban a tomar acciones inmediatas era la relativa al mal estado en que se encontraba la documentación, la misma que corría serios riesgos de desaparecer, con lo que desaparecería la existencia jurídica de los ecuatorianos. Ante esta circunstancia se ha tomado la decisión de procesar la información e ingresar al computador, con lo que a más de salvaguardar la información, se estaban dando serios pasos en la mejora de la atención al usuario. Precisamente el producto de esta acción es la atención al público mediante el

sistema computarizado de las cédulas y de la partida de nacimiento, logrando reducir el tiempo de atención de algunas horas (y en muchas ocasiones días) a tres minutos en el primer caso, y de quince días o más, a dos o tres minutos en el segundo caso.

Con esto se consigue una desconcentración asombrosa y agilidad en la atención al usuario. Claro está que para que este proceso funcione de la mejor manera hace falta que se tomen las medidas colaterales como mejora en los equipos, adecuada infraestructura física, mayores recursos económicos elementos éstos que no tiene la institución; o los posee deficitariamente, es decir que las acciones tomadas en este sentido han sido con los mismos recursos que han existido. En forma colateral se han desarrollado acciones como el hecho de entrar en un proceso agresivo de reconstrucción de libros y reconstitución de actas, así como también la rehabilitación y modernización del sistema de microfilmación, como auténticas medidas de solución al problema. El proyecto último está en marcha, y en el momento se está ejecutando el proceso de adquisición de equipos.

La red de teleproceso ha sido ampliada a otras provincias de la Patria, tales como Chimborazo, Loja, Cuenca, Manabí, Guayas a la cual en julio de 1.986 se le proveyó de un computador completo, de mejores características del que dispone la capital. Están listos los estudios para instalar las terminales de teleproceso en las otras provincias del país; se estima que en estos dos últimos años, si se cuenta con la asignación de recursos suficientes, se integrarán todas las provincias a la red nacional de teleproceso de Registro Civil, Identificación y Cedulación.

Actividades de apoyo administrativo, en el diagnóstico se mencionó la casi ausencia de la función de planificación. Para vencer esta deficiencia se emprendió con la elaboración del Plan Operativo para cada año que por razones que se dejaron anotadas anteriormente, no ha funcionado a cabalidad, pero ha significado adelantos en la forma de conducir los destinos de la Institución y han contribuido, aunque de manera modesta, a la orientación de --

las actividades.

Se señaló así mismo, la falta de una adecuada estructura orgánico-funcional y de un sistema procedimental que regule y estandarice el desarrollo de las actividades. Se inició en la elaboración de un nuevo reglamento orgánico-funcional acorde con las exigencias de la institución y los altos designios de la Patria, pero como ya se mencionó, la actual ley caduca impidió concluir con éste propósito. En lo que hace relación al segundo aspecto, se han elaborado manuales, reglamentos, directivas, etc., en todo aquello que la Ley en vigencia ha permitido; si bien se ha conseguido avances en este sentido, no podemos decir que se cuente con un verdadero sistema de procedimientos.

Como es conocido por todos, la institución venía manteniendo un sistema antihumano de contratación de personal para suplir la falta de recursos en este campo, provocado por la desatención en la creación de nuevas plazas de trabajo en concordancia con la cada vez mayor demanda de los servicios por parte de la ciudadanía. Previo un estudio, en julio de 1.986 se concretó la creación de 385 nuevos puestos de trabajo, con lo que se solucionó en buena parte el problema.

Se han desarrollado otras acciones tendientes a buscar el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales del personal que labora en la Institución, para lograr así el estímulo que propicien una mejor atención al usuario. En este campo también queda mucho por hacer, ya que la Institución ha sido la más abandonada en este sentido, manteniéndose en un auténtico marginamiento.

De la exposición de las principales acciones desarrolladas se puede apreciar que aquello que se encuentra al alcance de las autoridades de la institución ha sido realizado en una buena parte, lo que ha contribuido de manera notable al mejoramiento de la misma. Pero así mismo debemos decir que al no desarrollar un proceso sistemático de mejoramiento, los esfuerzos aislados que se ejecutaron casi pierden importancia y valor. La realidad Institucional re -

quiere de un plan de mejoramiento integral.

2. OBJETIVOS:

a. Objetivo General:

Establecer un plan de acción que a corto plazo garantice la eliminación paulatina y segura de los problemas infraestructurales y organizacionales de la Dirección General de Registro - Civil, Identificación y Cedulación.

b. Objetivos Específicos:

- 1). Establecer una estructura orgánico-funcional y un sistema - procedimental acorde con la realidad actual de la institución y las exigencias de la sociedad ecuatoriana, sobre la base de la reforma integral a la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación, y la aplicación de los principios de la Teoría de Sistemas.
- 2). Obtener un mecanismo para el autofinanciamiento de las actividades y proyectos de la institución de tal manera que ésta cuente con los recursos de todo orden que garantice su eficiencia.
- 3). Alcanzar el apoyo político de las esferas del gobierno y - la colaboración de los otros organismos públicos y privados para la consecución de finalidad institucional.
- 4). Orientar y canalizar las demandas y exigencias de los usuarios, de tal manera que se conviertan en agentes propiciadores de mejoramiento.
- 5). Fortalecer los sistemas operativos mediante la automatización de las actividades institucionales y el eficiente apoyo de los demás sistemas auxiliares y de apoyo.

3. ACCIONES A DESARROLLARSE

Para alcanzar los objetivos se cumplirán las siguientes acciones:

ACCIONES A DESARROLLARSE

<u>Literal</u>	<u>ACTIVIDADES</u>	<u>F E C H A</u>	<u>RESPONSABLES</u>	<u>REQUISITOS</u>	<u>ACCIONES A DESARROLLARSE</u>
a.	Elaborar plan operativo para el mejoramiento institucional	A DETERMINARSE	Dirección Técnica Administrativa	Contar con el financiamiento.	Reuniones con Directivos, Jefes Departamentales y provinciales.
b.	Preparar el proyecto de reformas a la Ley de Registro Civil, Identificación y Cédula, y su Reglamento General.	A DETERMINARSE	Dirección Técnica Administrativa - conjuntamente con Jefes Departamentales.	Disponer de la asesoría legal respectiva.	Requerir las sugerencias y observaciones de los diferentes departamentos.
c.	Preparar el proyecto de la nueva estructura orgánico-funcional y el sistema procedimental.	A DETERMINARSE	Dirección Técnica Administrativa	Obtener la ayuda técnica de los especialistas de la Dirección Nacional de Personal y grupo de coordinación y desarrollo Administrativo.	Reuniones con Jefes Departamentales para auscultar criterios.
d.	Elaborar proyecto económico para el autofinanciamiento de las operaciones de Registro Civil, Identificación y Cédula.	A DETERMINARSE	Dirección Técnica Administrativa	Contar con la ayuda del gobierno para la aprobación respectiva.	Realizar estudios comparativos con otros organismos públicos.

ACCIONES A DESARROLLARSE

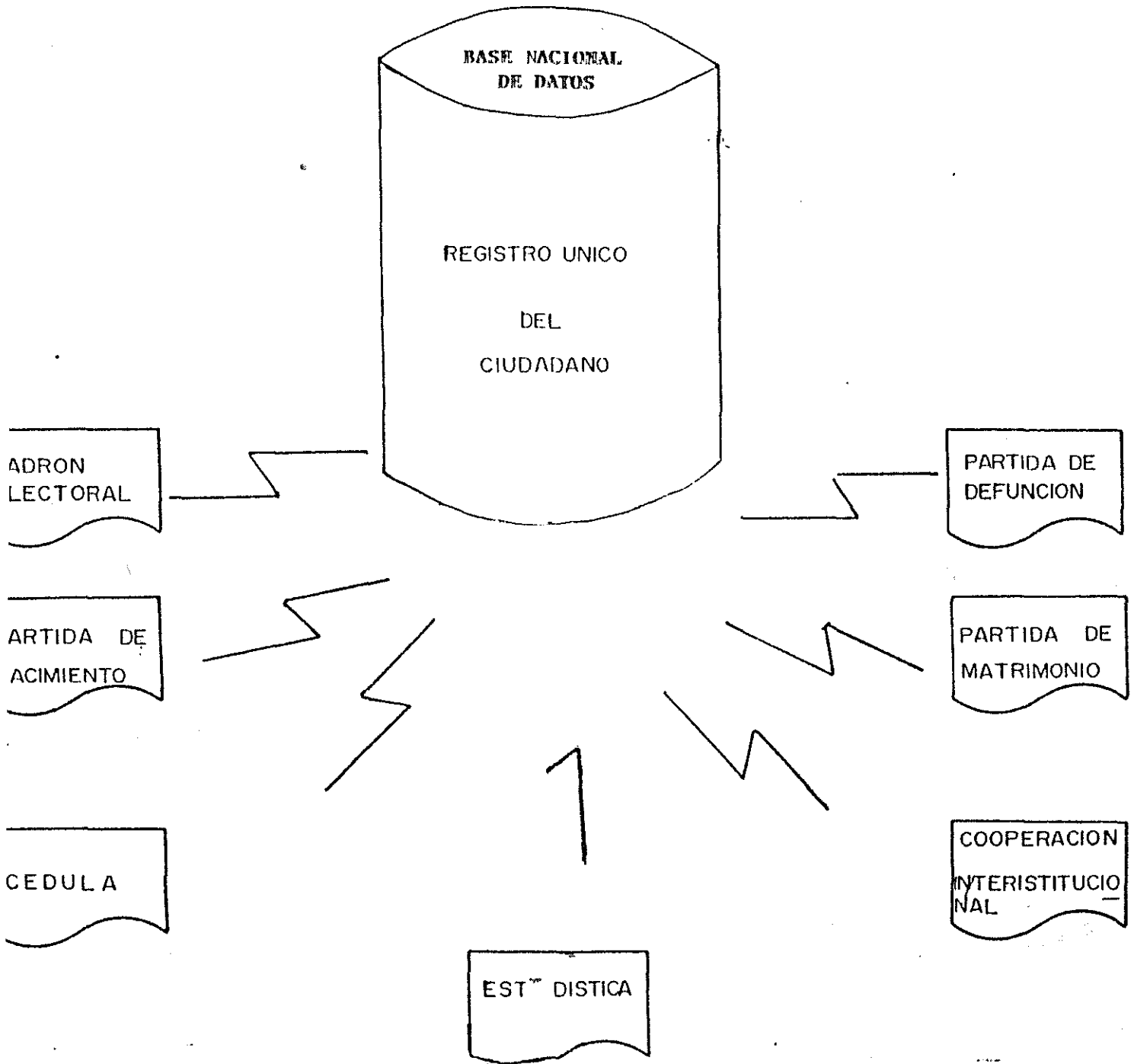
<u>Literal</u>	<u>ACTIVIDADES</u>	<u>F E C H A</u>	<u>RESPONSABLE</u>	<u>REQUISITOS</u>	<u>ACCIONES A DESARROLLARSE</u>
e.	Proyecto de promoción y orientación al usuario de los servicios que brinda la institución.	A DETERMINARSE	Dirección Técnica Administrativa	Lograr el apoyo del programa - Nacional de desburocratización y el financiamiento respectivo.	Desarrollar acciones de coordinación con los diferentes medios de comunicación social y las esferas de gobierno en este campo.
f.	Proyecto del Registro Unico del Ciudadano para disponer del Banco Nacional de Datos	A DETERMINARSE	Dirección Técnica Administrativa Dpto. de Procesamiento de Datos.	Disponer del equipamiento necesario para el Dpto. de Procesamiento de Datos.	Obtener la aprobación autorización y asesoría de la Secretaría Técnica de informática.
g.	Proyecto de sistematización y computarización de las actividades operativas y de apoyo a la institución.	A DETERMINARSE	Dirección Técnica Administrativa	Contar con el financiamiento y la estructura básica.	Capacitación del personal que directa e indirectamente participará en el Proyecto
h.	Establecer un sistema de evaluación del avance y desarrollo de los proyectos.	A DETERMINARSE	Dirección Técnica Administrativa	Reuniones periódicas de control y evaluación	Reuniones con Jefes Departamentales para detectar deficiencias o posibilidades de reformulaciones de actividades.

ACCIONES A DESARROLLARSE

<u>LITERAL</u>	<u>ACTIVIDADES</u>	<u>F E C H A</u>	<u>RESPONSABLE</u>	<u>REQUISITOS</u>	<u>ACCIONES A DESARROLLARSE</u>
i.	Desarrollar acciones tendientes a la consecución del apoyo político del gobierno y la colaboración de los organismos públicos.	Actividad Permanente	Dirección General y Ministerio de Gobierno.	Realización de informes, comunicaciones, reuniones de trabajo con las autoridades de Gobierno.	Acciones publicitarias diversas de promoción institucional a todo nivel.

NOTA: Para la puesta en ejecución de las actividades señaladas se utilizarán las técnicas de programación empleando rutas críticas en especial, la Red de Pert, para garantizar el seguimiento y control de las acciones desarrolladas.

B. PROYECTO DE REGISTRO UNICO DE CIUDADANO ECUATORIANO.



1. ANTECEDENTES. Con el ánimo de proporcionar mejores y mayores facilidades procurando que se cumpla con acierto las finalidades que - en beneficio del País cumple la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, ésta ha buscado cambios acordes con los avances tecnológicos de la época; y es así que en la actualidad, no obstante las grandes limitaciones de orden económico, - que impiden ampliar la cobertura, brinda los siguientes servicios-automatizados para atender en mejor forma a los miles de ecuatorianos que acuden a nuestras dependencias.

a. Emisión de las partidas de nacimiento. AL momento existe una base de datos relacional, en la que se encuentra registrada la información, desde el año 1.964 hasta la presente fecha, de los nacimientos de las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja, Portoviejo, Riobamba y Guaranda. En estas ciudades y dentro del período señalado, la partida de nacimiento se le entrega al usuario, en un promedio de tres minutos, incluyendo el tiempo que demanda la legalización y espera. A nivel nacional, y bajo este sistema, se entregan un promedio de siete mil partidas diarias. Se encuentra prevista la automatización en el campo mencionado, las ciudades de Tulcán, Esmeraldas, Ambato, Santo Domingo de los Colorados, Latacunga, Machala e Ibarra, las mismas que aún no han sido incorporadas a la red de teleproceso, por la falta de capacidad física del sistema, la cual debe ser ampliada de conformidad con el estudio existente. Dentro de este tema, es preciso señalar así mismo que se encuentra en proyecto, la emisión de partidas de matrimonio y defunciones, por el sistema de cómputo.

b. Cedulación y Recedulación. Se mantienen en el archivo magnético-4'430'641 cedulados. En el plan trazado actualmente, con el propósito de mejorar los servicios, está prevista la instalación, en las ciudades arriba mencionadas, impresoras de alta calidad para automatizar por completo la emisión de cédulas, evitando así la digitación del documento en máquina de escribir manual y eliminar las molestias a la ciudadanía, ocasionadas por los errores de tipo mecanográfico. La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, se basa en este archivo de ce-

dulados para entregar la información al Tribunal Supremo Electoral todas las transacciones registradas de cedulados por primera vez, recedulados, series anuladas interdictos fallecidos-matrimonios, viudos, analfabetos, alfabetos residentes en el exterior, policías y militares en servicio activo, en estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Elecciones vigente y su Reglamento, se proyecta establecer la actualización permanente de domicilio.

c. Procesos Administrativos. En la actualidad, la elaboración de roles de pago, a nivel nacional, emisión de reportes estadísticos de nacimiento, fallecidos, matrimonios, viudos, alfabetos, analfabetos, residentes, controles secuenciales de series fotográficas, índices de nacimiento, se encuentran computarizados. Se encuentran en la fase de diseño las aplicaciones de control de inventarios, control de producción de personal, control de asistencia del personal, proceso contable, estados financieros emisión de resoluciones jurídicas, banco de reserva de personal y otros de carácter administrativo-financiero. Problemática relacionada con el proyecto. Al momento de realizar el diagnóstico institucional y en la parte pertinente fue establecida la problemática que tiene directa incidencia y relación con el desarrollo del proyecto.

2.OBJETIVO

Establecer la Base Nacional de información de Registro Civil que beneficie a los sectores tanto público como privado del País.

Con las aplicaciones de cedulação y registro de nacimiento se extiende la red de teleproceso a nivel nacional, para que el usuario que acude diariamente a las oficinas de Registro Civil, Identificación y Cedulação sea objeto de una atención ágil, oportuna, y fundamentalmente obtenga documentos confiables, sin errores de origen.

La emisión de partidas de nacimiento y cédulas computalizadas elimina los errores del tipeo, duplicaciones, falsificaciones, adulteraciones, etc. Con la creación del Registro Unico del Ciudadano, se establece un auténtico historial de la persona que empieza con la asignación de un número de cédula desde el momento de la inscripción de su nacimiento y continúa con el Registro de todos los hechos inherentes a su estado civil e información colateral hasta después de su muerte con lo que definitivamente se establecería La Base Nacional de Información que será utilizada por organismos públicos y privados, lo que ubicará a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación como una de las Instituciones más importantes En la Organización del Estado.-

3. METAS

- a. Reducir al mínimo posible el tiempo de atención al usuario.
- b. Eliminar en un alto porcentaje la posibilidad de adulteración de los documentos.
- c. Dar cobertura nacional del sistema de teleproceso en la prestación de los servicios a cargo de la Institución.
- d. Proporcionar de manera oportuna la información para la elaboración de los padrones electorales.
- e. Descentralizar las actividades operativas de la Institución sobre la base del sistema automatizado.

4. PRINCIPALES ACTIVIDADES A DESARROLLARSE.

- a. Depurar la información de cédulas duplicadas.
- b. Actualizar datos de domicilios, defunciones y matrimonios.
- c. Completar la información de acta, página de nacimiento.
- d. Capturar información de los faltantes en archivo de cedulados.

- e. Completar la información del archivo denominado "de padrones "
- f. Efectuar los ingresos de los últimos cedulados, a nivel nacional, que se deben incorporar al archivo de cedulados de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación y el archivo de electores del Tribunal Supremo Electoral
- g. Depurar los registros fuera de rango.
- h. Eliminar los caracteres especiales.
- i. Elaborar instructivos y formularios para el nuevo sistema.
- j. Reestructurar la base de datos para el cambio de sistema anterior al nuevo.
- k. Establecer el procedimiento de asignación del número de cédula de identidad
- l. Capturar los datos sobre matrimonios, defunciones en forma total.
- m. Efectuar la correlación de datos de los cambios de nombres, reconocimientos, pérdida de nacionalidad, recuperaciones de la nacionalidad y nacionalizaciones, con lo que se complementa la historia de cada registro único.

5. DETERMINACION DE VOLUMENES DE INFORMACION

Dentro de la programación del Proyecto de Registro Unico de Ciudadano es importante realizar el cálculo de volúmenes de las actividades, y fundamentalmente, de la información por capturarse. A continuación datos generales sobre el asunto.

Población ecuatoriana	9'500.000 (aproximadamente)
Cedulados	4'430.800
Por cedularse	5'069.200
Ingresos de nacimientos	2'007.200
Nacimientos a capturarase	7'422.800
Información capturada	6'438.000

6. ESTADO DEL PROYECTO.

Existe la capacidad para la emisión directa de cédulas de identidad de 4'430.722 ciudadanos aproximadamente abarcando el 60% de la población económicamente activa y un considerable potencial electoral; el 40% restante queda como saldo para ser incrementado en el proyecto automatizado con respecto al universo de ciudadanos ecuatorianos. Todo esto corresponde a renovación y recedulación de los ciudadanos que por pérdida o caducidad se acercan has tas las oficinas de Registro Civil.

El proceso de cedulación por primera vez se encuentra al margen de la automatización en la actualidad, sin embargo que se han des arrollado las aplicaciones tendientes a incorporar al sistema automatizado pero la falta de equipos y espacio físico ha impedido su ejecución.

El archivo nacional de cedulación ha servido de base para emitir, cédulas mediante la aplicación de "partidas directas" a todos los ciudadanos ya cedulados, manteniendo el proceso manual para aquellos que no han obtenido la cédula de identidad y ciudadanía.- Las partidas de nacimiento de los ciudadanos nacidos desde 1.966 a la fecha de todas las cabeceras provinciales y de los cantones de Guayas y Pichincha han sido incorporadas al sistema automatizado. Existen actualmente una aplicación que incorporará este archivo maestro de cedulados logrando de esta manera disminuir el número de registros en el archivo de nacimientos e incorporarlos al archivo de cedulación.

Existe la aplicación de índices nacionales que permite el acceso y ubicación directa con referencia del tomo, página y acta de la información que reposa en los archivos físicos de Registro Civil

Finalmente se ha desarrollado las aplicaciones de partidas de matrimonio y defunciones para su emisión a partir del Registro Único del Ciudadano. Además partiendo de la correlación de datos se puede verificar la veracidad sobre los campos de esta información de los ciudadanos cedulados o su condición de ciudadanía.

7. ETAPAS DE EJECUCION

Tomando en consideración las condiciones económicas e infraestructurales de la Institución, la falta de preparación del personal, en el área de informática y la poca promoción y preparación de la colectividad, no es considerable la puesta en marcha del proyecto a nivel nacional, sino en forma paulatina y por etapas, procurando buscar regiones apropiadas que puedan convertirse en áreas piloto. Concretamente se propone la ejecución del proyecto en tres etapas.

a. PRIMERA ETAPA

Se determina como provincia piloto la de Pichincha, y se establecen centros de acopio, en las capitales de provincia en las que existen los terminales de computación y de conformidad con la zonificación establecida en el anexo # 6.

b. SEGUNDA ETAPA

Se instalarán terminales de computación en las capitales de provincias que actualmente no tienen, y los centros de acopio se establecerán en cada cabecera provincial.

c. TERCERA ETAPA

Los centros de acopio de datos estarán distribuidos a nivel de la cabecera cantonal, en las que se instalarán terminales de computación.

Para garantizar el buen funcionamiento del proyecto se emitirán instructivos y manuales de procedimientos acorde con las circunstancias y la realidad geográfica como se aprecia en los anexos N° 2,3,4,5,6,7.

8. RESUMEN EJECUTIVO DEL HARDWARE (DESCRIPCION)

a. Resumen de Costos

EQUIPO INSTALADO		EQUIPO PROPUESTO	
DESCRIPCION DE CARACTER	COSTOS	DESCRIPCION DE CARACTER	COSTOS
b. CPU			
6MB MEMORIA PRINCIPAL	2'146.140	8 MB MEMORIA PRINCIPAL	2'029.700
6LINEAS DE COMUNICACION		8 LINEAS COMUNICACIONES	
2DISCON INTEGRADOS 128MB		1 DISCO INTEGRADO 64MB	
		SOPORTE PARA UPS	
		ALARMA AUDIBLE	
		IMPL. AUTOMATICO	
c. Discos			
3.9 GIGABYTES	1'647.910	4.5 GIGABYTES	1'783.870
d. Pantallas			
36 DE 1920 CARACTERES	911.510	56 DE 1920 CARACTERES	638.400
6 DE 960 CARACTERES			
6 EN UNIDADES DE CONTROL			
e. Impresoras			
1 LINEAL DE 650 LPM	1'382.864	1 MATRICIAL DE 560 LPM	1'606.230
8 MATRICIALES DE 240 LPM		8 MATRICIALES DE 400CPS	
10 MATRICIALES DE 120 CPS.		20 MATRICIALES DE 200 CPS	
f. Cintas			
1 DE 6250/1600BPI	540.470	1 DE 6250/1600 BPI	363.320

g. Modems

8 DE 4800/2400 BPS	408.888	21 DE 4800/2400 BPS	474.810 -
-----------------------	---------	---------------------	-----------

h. Unidades de Control

9. RECURSOS HUMANOS

a. Pichincha

1 ANALISTAS SISTEMA JEFE
2 ANALISTAS SISTEMAS 5
1 ANALISTA SISTEMAS 4
1 ANALISTA SISTEMAS 3
1 ANALISTA SISTEMAS 1
2 ANALISTAS PROGRAMADOR 4
2 PROGRAMADOR APLICACION 2
3 PROGRAMADOR APLICACION 1
2 OPERADORES EQUIPO COMPUTADOR 4
6 OPERADORES EQUIPO COMPUTADOR 3
12 OPERADORES EQUIPO COMPUTADOR 2
13 OPERADORES EQUIPO COMPUTADOR 1
2 ANALISTA CONTROL DATOS 3
1 SUPERVISOR EQUIPO DIGITACION 2
2 REVISOR DE PROCESAMIENTO AUTOMATICO DE DATOS 2
12 DIGITADORES 3
7 DIGITADORES 2
18 DIGITADORES 1
12 CODIFICADORES 2
30 CODIFICADORES 1
1 ASISTENTE ADMINISTRATIVO 3

b. Azuay

1 SUPERVISOR DE EQUIPO DE DIGITACION
9 DIGITADORES L
2 CODIFICADORES

c. Chimborazo

1 SUPERVISOR DE EQUIPO DE DIGITACION
4 DIGITADORES 1
2 CODIFICADORES 1

d. Guayas

1 OPERADOR EQUIPO DE COMPUTADOR 3 (Jefe de Unidad)
1 OPERADOR EQUIPO COMPUTADOR 2
3 OPERADOR EQUIPO COMPUTADOR 1

e. Loja

1 SUPERVISOR EQUIPO DIGITACION 1
10 DIGITADORES 1
2 CODIFICADORES 1

f. Manabí

1 SUPERVISOR EQUIPO DIGITACION 1
9 DIGITADORES 1
2 CODIFICADORES 1

g. En las otras Provincias

1 SUPERVISOR DE EQUIPO DE DIGITACION
9 DIGITADORES 1
2 CODIFICADORES 1

C. LA DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION Y LA DEMOCRACIA ECUATORIANA.

La democracia entendida en términos generales como el poder del pueblo, es la base del régimen de gobierno presidencialista de la República del Ecuador. Dentro de los elementos constitutivos del estado consideramos la población y la soberanía. Esta última radica en el pueblo, jurídica y políticamente organizado, el mismo que para dar viabilidad al sistema de gobierno, delega este poder en los mandatarios a través del ejercicio del derecho del sufragio. Así decimos entonces, que la democracia es una forma de régimen político basado en la proclamación de los principios del poder del pueblo, la libertad y la igualdad de los ciudadanos. Supone el reconocimiento del principio de la subordinación de la minoría a la mayoría, la elegibilidad de los principales organismos del poder del estado y la existencia de los derechos y libertades políticas. Acorde con estos principios fundamentales, la constitución política de la República del Ecuador vigente establece que éste es un estado soberano, independiente, democrático y unitario. Su gobierno republicano presidencial, electivo, representativo, responsable y alternativo. Si bien la soberanía y el poder radica en el pueblo, y para que tenga plena vigencia, éste lo delega, es a través precisamente del ejercicio del sufragio que toma plena vigencia tal delegación. Cabe ahora preguntarnos: ¿Qué se requiere para ejercer tal derecho?. La respuesta más inmediata sería, tener la capacidad del ejercicio del mismo. Hasta antes del referéndum de 1.978 esta capacidad estaba en función de los requisitos de esta capacidad estaba en función de los requisitos de ciudadanía y de saber leer y escribir. La constitución vigente, aprobada precisamente en el indicado referéndum, establece como requisitos estar en goce de los derechos políticos y de ciudadanía. ¿De dónde nace éstos derechos de ciudadanía y de elegir y de ser elegidos?. De la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación que a través del acto de inscripción del nacimiento concede existencia jurídica a la persona dándole la condición de ciudadano ecuatoriano; y a través del proceso de identificación y cedulación otorga plena vigencia para el ejercicio de los derechos de los ecuatorianos consagrados en la constitución. Sin menoscabar la importancia de los otros organismos del estado, se puede afirmar sin temor a equivocación que la Dirección General de Registro Ci

vil, Identificación y Cedulación, constituye el fundamento del régimen político democrático del Ecuador.

E ahí la importancia trascendental de la institución para la consecución y ejercicio pleno del objetivo nacional permanente del estado ecuatoriano, la DEMOCRACIA. A continuación expondremos brevemente, aspectos muy generales relacionados con el procedimiento que se ha venido adoptando en los procesos electorales.

En la época anterior a la Junta Militar de Gobierno (junio de 1.963-marzo de 1.966) el organismo encargado de elaborar los padrones electorales era el Tribunal Supremo Electoral, para lo cual, con anterioridad al proceso electoral, instalaba mesas en los diferentes recintos electorales, a los que el ciudadano ecuatoriano debía concurrir para inscribirse obligatoriamente obteniendo la libreta electoral, - que habilita para participar en los comicios.

Con la promulgación de la Ley de Registro Civil, Identificación y - Cedulación, se encarga al organismo del mismo nombre, la obligación de elaborar los padrones electorales, sobre la base de la información capturada en el proceso de emisión de la cédula de identidad y ciudadanía. Para este fin la Institución creó el archivo de electores, en tarjeta de 80 columnas, las mismas que contenían los datos - que servían exclusivamente para la elaboración de tales padrones, y éstos son los siguientes:

- a. Número de Cédula,
- b. Apellidos y nombres completos,
- c. Sexo,
- d. Condición electoral,
- e. domicilio,
- f. Código de la parroquia del domicilio.

En el año de 1.975, al dotarsele a la Institución de un equipo periférico, compuesto por unidades de digitación 3742 IBM, se inicia la creación del archivo de cedulación, con todos los datos que constan en la tarjeta índice de cedulación, con el objeto de preparar - los listados que servirán de base para la recedulación de los ecuatorianos con miras a la celebración del referéndum de 1.978. Los pa

drones electorales utilizados para este acontecimiento, fueron preparados con la información contenida en el archivo de las tarjetas de 80 posiciones, la misma que fue volcada a cintas magnéticas para que pueda ser procesada en el computador de la Dirección General de Registro Civil; y, ante la falta de información de numerosos ciudadanos que no constaban en los padrones, se autorizó el padrón abierto.

A partir de 1.980, a pedido del Tribunal Supremo Electoral, se incrementó en el archivo de electores los campos correspondientes a instrucción, profesión y fecha de nacimiento.

En 1.982 y una vez instalado el sistema 38/IBM, se decide eliminar el archivo de electores e impulsar en su lugar la creación del archivo de cedulados el mismo que servirá de base para la elaboración de los padrones electorales de los posteriores procesos electorarios.

Mediante Ley 125, publicada en el Registro Oficial N° 479 del 26 de abril de 1.983, se traslada la responsabilidad de la elaboración de los archivos electorales al Tribunal Supremo Electoral, con datos completos y los informes necesarios que proporcionará la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Así mismo, con Decreto N° 2356, publicado en el Registro Oficial N° 657 del 9 de enero de 1.984 se publicó el reglamento para la elaboración y actualización de los padrones electorales, en el mismo que se regula la creación, contenido y actualización del archivo nacional de electores, con la participación del Tribunal Supremo Electoral y la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación .

Todo lo señalado hasta aquí me releva de continuar insistiendo sobre la importancia que tiene la Institución estudiada para la vigencia y el mantenimiento del sistema democrático ecuatoriano.

D. LA DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL IDENTIFICACION Y CEDULACION EN EL CONTEXTO JURIDICO ECUATORIANO.

La estructura jurídica de cualquier estado en el mundo, se basa en el ordenamiento jurídico de la respectiva sociedad. Para el ordenamiento

de la sociedad se requiere de la existencia física y jurídica de las personas que la constituyen, de lo que se desprende, según la organización que se hayan impuesto, los derechos de las personas. Entonces, el ejercicio de los derechos del hombre, exigen de la existencia jurídica de los mismos la cual surge a partir del acto de inscripción del nacimiento de una persona. De aquí se desprende que, la constitución en sí misma, norma fundamental que nace de la voluntad soberana del pueblo para darse el gobierno que le convenga, así como las demás Instituciones jurídicas que de ellas se desprende, tienen su asiento en la existencia jurídica de las personas. Por consiguiente, la estructura jurídica de la sociedad ecuatoriana, tiene directa relación con la finalidad y funciones asignadas a la Dirección General de Registro Civil Identificación y Cedula - ción.

La Dirección de Registro Civil es la Institución en la que, obligatoriamente, todos los ecuatorianos deben inscribir los hechos y actos jurídicos relativos al estado civil de su vida. Así tenemos que, en primer lugar se determina la nacionalidad de una persona, conforme lo prescrito en los artículos 5 y 6 de la constitución; y relacionado con este mismo hecho, cuando se ha obtenido la naturalización, mediante la concesión expresa del Presidente de la República, este hecho se inscribe en el libro de naturalizaciones que para tal efecto se mantiene en el Departamento Nacional de Registro Civil. La naturalización se establece conforme lo señalado en el artículo 7 de la Constitución; así mismo, según el artículo 9 de la misma se reglamenta lo relativo a la doble nacionalidad que rige para los españoles e iberoamericanos.

Por su efecto de actos relativos con la nacionalidad y por orden del Ministerio de Relaciones Exteriores, se inscribe en los libros correspondientes, la pérdida o recuperación de la nacionalidad ecuatoriana, al tenor de lo dispuesto en el artículo 11 de la Constitución y teniendo como norma de aplicación el artículo 6 de la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedula - ción.

Según lo dispuesto en el artículo 12 de la Carta Fundamental del Estado la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedula - ción e -

fectiviza la ciudadanía en el ámbito de la praxis, otorgando a los ecuatorianos que cumplen 18 años de edad, la cédula de identidad y ciudadanía, que además como lo indica el título de la misma le sirve de identificación.

Igualmente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación, la Institución toma nota de la modificación de los derechos políticos, a través de su departamento de cedulación. En cuanto a la afiliación, y conforme con lo establecido en el artículo 25 inciso 2° de la Constitución Política, la Institución, al inscribir el nacimiento, no exigirá la declaración sobre la calidad de filiación del inscrito; así como también, al otorgarse el documento de identidad no se hará referencia a la misma ni a la calidad del adoptado.

Vemos pues que, la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, guarda una relación básica, de causa a efecto con la estructura jurídica del estado ecuatoriano, y dentro de esta, con todo aquello que hace relación con las resoluciones judiciales sobre la constitución o modificación de los hechos o actos relativos al estado civil de las personas ordenadas por los jueces competentes.

E. LA DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION Y LAS INSTITUCIONES DE LA FUNCION EJECUTIVA.

Una de las características del estado ecuatoriano, es la falta de información y estadísticas actualizadas, sobre diversos sectores de actividad que le compete administrar ante esta situación, la finalidad del Registro Unico del Ciudadano a establecerse en la Dirección General de Registro Civil, cual es la de formar la Base Nacional de Datos, contribuirá de manera definitiva, en beneficio del desarrollo tanto del sector público cuanto del sector privado. A continuación, en forma resumida, se establecen las ventajas y bondades del Banco Nacional de Datos al que nos hemos referido:

1. CON RELACION A LA POBLACION.

En ocasiones anteriores el estado ha desarrollado grandes esfuerzos y considerables egresos en la ejecución de censos nacionales de población y vivienda, con el propósito de disponer de información acerca del número de habitantes de la patria. Como es lógico, por tratarse de un factor eminentemente dinámico, la población no permanece estática, por el contrario, experimenta incesantemente cambios; de allí que, los esfuerzos del gobierno, al momento mismo de concluir los censos se van desvaneciendo, ya que la información se torna desactualizada y más aún, cuando éstos se realizan en intervalos de tiempos muy largos. Hoy en día precisamente, por el desconocimiento, se vierten diferentes datos, y todos ellos aproximados, sobre la población ecuatoriana; hay quienes dicen que somos nueve millones de habitantes, otros, nueve millones docientos mil, otros, nueve millones quinientos mil hasta se afirma que hemos superado los diez millones de habitantes. Nadie conoce la verdad sobre este aspecto. En estas circunstancias, los programas de gobierno se tornan desvinculados de la realidad del país.

Con la Base Nacional de Datos, que se pretende alcanzar a través del proyecto del Registro Unico del Ciudadano, sin necesidad de recurrir a los costosos, problemáticos y largos procesos censales, se dispondría de información ciento por ciento confiable y totalmente actualizada al instante de ser requerida; además se dispondría de datos relativos a la densidad poblacional en los diversos sectores de la patria, índice de crecimiento poblacional, porcentajes de fertilidad-mortalidad, límite de vida, composición (sexo y edad) y otros datos que posibiliten hacer inferencias y proyecciones estadísticas con reducido margen de error.

2. CON RELACION A LA SALUD.

La generalidad de los proyectos de salud se desarrollan sobre datos poblacionales más o menos aproximados, o pero aún, sobre suposiciones que distan mucho de la verdad. Con el proyecto propuesto en el presente estudio se dispondría de información totalmente confiable, como por ejemplo, población infantil por edades que deben ser objeto de acciones médicas preventivas (vacunaciones); datos de los niños

que requieren de ayuda alimenticia; los sectores que por su densidad poblacional exigen programas de higiene y saneamiento ambiental

3. CON RELACION A LA VIVIENDA.

Los problemas habitacionales del Ecuador son realmente alarmantes y constituyen una bomba de tiempo que puede estallar en cualquier momento. No obstante de ser una problemática fácilmente apreciable, no se registran datos exactos sobre el déficit habitacional. Con la Base Nacional de Datos se podría establecer, en un grado aceptable de confiabilidad, las deficiencias en este campo y señalar la población que debe ser objeto de atención. En consecuencia los problemas relacionados con el urbanismo serían controlables y prevenibles.

4. CON RELACION A LA EDUCACION.

A más de adoptar programas que no corresponden a la realidad socio-cultural de la nación, no se dispone de información suficiente sobre la población infantil, que oriente las acciones que el gobierno desarrolla en este sentido. Con la Base Nacional de Datos se determinaría con exactitud, la población en edad escolar, en los diferentes niveles; esto posibilitaría una planificación de los servicios de educación acorde con las necesidades de la sociedad y las exigencias del desarrollo, que signifique la eliminación del alto índice de niños ecuatorianos que permanecen al margen del proceso de enseñanza-aprendizaje. Además se podría establecer los niveles de instrucción y preparación de los ecuatorianos.

5. CON RELACION AL TRABAJO Y AL BIENESTAR SOCIAL.

Los datos relativos a la población económicamente activa y población no económicamente activa (sujetos en edad escolar y ancianos), que dispone el estado son referenciales y aproximados. Con el nuevo sistema se dispondría de datos exactos sobre el potencial humano laboral, llegando incluso a determinar profesiones, ocupaciones y otros datos se determinarían así mismo los sectores en los que la población exige la prestación de los servicios de previsión y asistencia social que brinda el estado.

6. CON RELACION A LA ACTIVIDAD POLITICA.

Como se dijo anteriormente, la Dirección General de Registro Civil, se constituye en la base para la vigencia del sistema democrático, y por lo mismo para el desarrollo de la actividad política. La información que se obtenga será fundamental y orientadora del quehacer político y de las proyecciones de los interesados en el mismo.

7. CON RELACION A LA ECONOMIA.

Sobre la base del Banco Nacional de Datos, se establecería proyectos de carácter económico, que signifiquen auténticas alternativas de desarrollo, es decir se podrían establecer las necesidades del pueblo ecuatoriano y las posibilidades productivas del estado para satisfacerlas.

8. CON RELACION AL POTENCIAL MILITAR.

Importantísimo rol juega y jugaría la Base Nacional de Datos de la Dirección General de Registro Civil para determinar el potencial militar humano, esto es, el contingente demográfico en edad militar, tanto masculino como femenino, así como las reservas que para este fin dispondría el estado ecuatoriano.

Como hemos podido apreciar hasta aquí, la Base Nacional de Datos, constantemente enunciada, se constituiría en la fuente primaria de información para todos los organismos del sector público, y además, para las diferentes organizaciones de carácter privado, que requieran datos tales como: mano de obra, posibilidades de mercado, previsibles variaciones de la oferta y la demanda, etc.

El Registro Unico del Ciudadano a más de disponer del Banco Nacional de datos, tiene como finalidad estandarizar la identificación de los ecuatorianos en sus diferentes sectores, a través, precisamente, de la asignación de un número único a cada persona que lo identifique y diferencie plenamente como tal ante los demás. Por esta razón se pretende que el número de cédula asignado a cada individuo sea utilizado por todos los organismos públicos y privados, que tengan relación con el a -

C A P I T U L O W

C A P Í T U L O V

EL AUTOFINANCIAMIENTO DE LA DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL,
IDENTIFICACION Y CEDULACION

Característica de la Institución ha sido la falta de una adecuada programación y ejecución presupuestaria. Esto ha hecho que en la crisis y penuria que siempre ha tenido el organismo, no se hayan aprovechado eficientemente los recursos económicos asignados y que por el contrario se haya devuelto - al Tesoro Nacional dineros no aprovechados. Esta actitud que resulta indignante, lo fue más aún, si se considera que en la época de la bonanza petrolero no se haya podido satisfacer las demandas y exigencias infraestructurales, y que a pesar de los enormes y claramente identificables que fueron y son no se haya tenido la capacidad suficiente como para invertir oportunamente los dineros del petróleo que inflaron las arcas del Ministerio de Finanzas, los cuales fueron transferidos a las diferentes instituciones del Estado, entre las que se cuenta la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, la misma que no se dió el uso y el destino que la realidad histórica-social de la misma lo exigía. Precisamente la condición actual de marginalidad en la que se encuentra obedece a lo que acabamos de señalar.

A. LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE

Nos vamos a referir a este punto única y exclusivamente a la infraestructura de carácter material, la misma que cubre un mínimo porcentaje las necesidades institucionales.

Comencemos indicando que la Institución, con excepción de la ciudad de Guayaquil, no dispone de locales propios, es decir que, las oficinas que tienen dispersas en toda la República funcionan en locales arrendados, circunstancia que no favorece la continuidad en el desarrollo de las actividades, por cuanto permanentemente debe realizar traslados de unos locales a otros, con la consiguiente pérdida de tiempo y de recursos al tener que hacer nuevas - instalaciones para los equipos, adecuaciones para una mejor atención al público.

a. Clases de documentos analizados.- Sin desconocer que otros documentos y acciones que brinda la Dirección de Registro Civil tiene su costo, el mismo que ha sido fijado mediante Decreto Ley N° 29 "Ley de Fijación de Sueldos y Salarios Mínimos Vitales y Medidas Tributarias para su Financiamiento", de 28 de septiembre de 1986; para el presente análisis nos referiremos exclusivamente a los documentos, -partidas de nacimiento y cédulas de identidad y/o ciudadanía, por la incidencia que tienen en el desarrollo de la finalidad institucional.

b. Objetivos.- El presente análisis tiene por objeto:

- Conocer el costo de documento al usuario
- Conocer el costo de documento para la Institución
- Determinar posibilidades o alternativas de autofinanciamiento

c. Marco de referencia.- Este análisis se basa con la información recogida de los meses de enero a abril del presente año.

d. Costo al usuario.-

TIPO DE PARTIDA	VALOR TASA	VALOR DE TIMBRES	VALOR TOTAL
Menores de edad	S/. 5,00	s/. 24,00	s/. 29,00
Mayores de edad	5,00	60,00	65,00

Con base a la información proporcionada se ha obtenido un promedio aproximado de ocho mil partidas diarias, emitidas a nivel nacional, debiendo anotar que estos datos no son constantes, sino por el contrario experimentan variaciones en más o menos en relación con determinadas épocas del año, como la del ingreso a los planteles educativos y porque cada día se van incorporando nuevos registros de nacimientos.

1) Costo de cédulas de identidad y/o ciudadanía:

TIPO DE CEDULA	VALOR MULTA	VALOR TIMBRES	VALOR TOTAL
Cédula 1° Vez	----	s/. 120,00	s/. 120,00
1° Renovación	s/. 50,00	240,00	290,00
2° "	100,00	240,00	340,00
3° "	200,00	240,00	440,00

Es importante señalar que las renovaciones por efecto de pérdida del documento identificatorio son las que pagan las correspondientes multas y su demanda es de mayor significación. En cambio las cédulas objeto de renovación por cambio de datos o caducidad del documento no pagan la multa y su costo se asimila al nivel de las cédulas emitidas por 1° vez.

De los datos proporcionados se ha obtenido el siguiente promedio mensual:

- Cédulas emitidas por 1° vez	28.689
- Cédulas 1° renovación	22.797
- Cédulas 2° renovación	10.766
- Cédulas 3° o más renovación	5.186
Total renovaciones	38.749
Total cédulas emitidas	67.438

e. Costo para la Institución

1) Costo de partidas de nacimiento:

Formularios continuos de seguridad	s/. 50,00
CPU + WS =PRT	12,00
Energía eléctrica	0,17
Arriendo de local	0,44
Recursos humanos operativos	31,30
Recursos humanos de apoyo	93,00
Canal teléfono	8,18
Suministros y materiales	30,50
Otros	9,41
COSTO TOTAL	s/. 235,00

Obteniendo el costo aproximado de doscientos treinta y cinco sucres por cada partida de nacimiento que emite la Institución y calculando éste con el costo que paga el usuario de sesenta y cinco sucres o veinte y nueve sucres por cada partida según sea ésta de mayor y menor edad el desfinanciamiento, o dicho de otra manera, el costo que tiene que subsidiar el Estado al usuario a través de la Dirección General de Registro Civil es de un cincuenta por ciento. Pero el subsidio es mucho mayor si consideramos que el 75% de las partidas emitidas corresponden a menores de edad, con un costo de veinte y nueve sucres por cada documento; y el 25% restante a mayores de edad con un costo de S/. 65,00 por cada documento, llegando en definitiva a establecer un subsidio equivalente al 70% del costo de cada documento.

Del total de partidas diarias emitidas, corresponden entonces 2400 a mayores de edad que da el ingreso al Estado de S/. 156.000 diarios, y 5600 partidas corresponden a menores de edad cuyo ingreso diario aproximado sería de -- S/. 162.400. En consecuencia el ingreso al Estado mensual por concepto de partidas de nacimiento es de aproximadamente de siete millones de sucres. Si comparamos el monto del ingreso anotado con el costo real de 36'190.000,50, que le cuesta el Estado emitir las 8.000 partidas diarias a nivel nacional, se obtiene un saldo negativo que tiene que asumir el Estado de 29'190.000,00 sucres mensuales de subsidio, que al año significa 350'280.000,00 sucres.

2) Costo de las cédulas de identidad y ciudadanía

- Formularios continuos	s/. 5,00
- CPU + WS + PRT	46,00
- Energía eléctrica	0,60
- Arriendo del local	1,55
- Recursos humanos operativos	16,40
- Recursos humanos de apoyo	317,00
- Canal telefónico	8,18
- Suministros y materiales	180,50
- Otros	<u>34,96</u>

COSTO TOTAL POR CEDULA 609,69

Del cálculo aproximado obtenido se desprende que para el costo de las cédulas emitidas por 1° vez, el Estado debe subsidiar la diferencia entre 120,00

sucres que paga el usuario por el timbre de cedula y el costo real del documento que es de seiscientos nueve 69/100, es decir la cantidad de 489,69 sucres lo que da una cantidad aproximada mensual de 14'048.716 sucres. Si consideramos que por efectos del nuevo período de validez del documento identificatorio van a ser objeto de renovación el mayor porcentaje de cédulas emitidas hasta el momento (4'430.722,00) el saldo negativo para el Estado va a ser significativo sin tomar en cuenta los cinco millones de ecuatorianos que tienen que cedularse y de conformidad con la Ley deben ser atendidos.

Finalmente los costos que paga el usuario por la primera, segunda o tercera renovación supera el costo estimado para la Institución, produciendo un saldo negativo mensual en contra de la Institución de 11'071.467 sucres, que sumando al saldo negativo de cedula de 1° vez de 14'048.716 sucres arroja un saldo desfavorable de 25'120.183 sucres por mes.

Sumando tanto el saldo negativo de partidas de nacimiento de 29'190.000 sucres cuanto el saldo negativo de cedula de 25'120.183, tenemos que el monto mensual de subsidio del Estado es de 54'310.183; por el año significarían 651'722.196.

La Institución en el último año, ejecutó un presupuesto de 867'690.812,00 sucres. En consecuencia la diferencia entre el presupuesto y lo que ingresaría por costo de los documentos analizados, se cubriría con los ingresos provenientes de otras acciones que realiza la Institución como rectificaciones, celebración de matrimonios, etc.

No debemos olvidar que en los costos determinados para la Institución no se encuentran considerados aquellos que hacen relación a la adquisición de equipos y bienes, así como la depreciación y consumo de los existentes. Si se toma en cuenta el estado deficitario que existe en este aspecto, resulta ineludible considerar el correspondiente costo; el mismo que aproximadamente debe calcularse en un 20% adicional al costo estimado de los diferentes documentos.

De los últimos datos expresados se desprende que el mayor porcentaje del costo de los documentos que emite la Institución son asumidos por el Gobierno. La aspiración de la Institución es en el sentido que exista un equili-

brio económico financiero, éstos, que es la sumatoria de ingresos sea igual a la sumatoria de egresos.

Hay que dejar totalmente claro que la inscripción de los hechos y actos colectivos del estado civil de las personas seguirá siendo gratuito.

C. APOORTE DEL ESTADO

En los varios pasajes de este documento se ha señalado que la Institución a dolece de faltas de recursos económicos asignados por el Gobierno. A partir de agosto de 1984 se empezó con la tarea de elaborar los planos operativos a nuales, en los que se especificaba claramente la programación presupuestaria, que estaba orientada a no satisfacer todas las exigencias institucionales, s i no las más elementales necesidades que exigía la prestación de servicio al u suario. Sin embargo de esto, las asignaciones presupuestarias iniciales no c ubría ni un 30% de lo programado, haciéndose costumbre por parte del Ministerio de Finanzas el que la Institución deba permanentemente solicitar de a signaciones extra-presupuestarias cuando se ha encontrado prácticamente en situaciones de emergencia; para llegar así a la conclusión de que las a signaciones del Gobierno satisfacen en apenas un 50% de la programación b ásica e stablecida.

Así tenemos que, en el plan operativo para 1985, sin considerar los programas de recedulación masiva se había considerado una programación p resupuesta ría de 1.300 millones de sucres y las asignaciones del Gobierno ascendieron a 750 mil millones de sucres. incluido en este valor las asignaciones para la construcción del edificio de la Jefatura Provincial del Guayas, que no h abía sido considerado en la programación.

D. APOORTE DEL USUARIO

Hasta antes de que se estableciera la Cuenta Unica del Tesoro Nacional, la Dirección General del Registro Civil disponían de una cuenta especial de m e joramamiento institucional, en la que se depositaba los recursos provenientes de la venta de tasas y timbres. Pero esta no había sido utilizada en beneficio de la Dirección General del Registro Civil, sino por otras i nstituciones del Estado, fundamentalmente por el Ministerio de Gobierno.

Hay que aclarar que los valores que paga el usuario por los documentos que se obtiene en la Institución en la actualidad no se destina directamente a la misma, sino que, ingresan a la Cuenta Unica del Tesoro Nacional para financiar los gastos de otras instituciones del sector público; y así tene--mos que, el incremento de costos de documentos y servicios que brinda la - Institución, fijados en el Decreto Ley N° 29 "Ley de Fijación de Salarios Mínimos y Vitales y Medidas Tributarias para su Financiamiento", fueron destinados a financiar el incremento de sueldos del sector público ecuatoria--no, más no los costos operacionales de la Institución y el incremento de sueldos que desde años con toda justicia vienen reclamando el personal y empleados del Organismo,

El aporte de los usuarios, bajo la explicación ya señalada está dada por - timbres y tasas de partida de nacimiento y multas de cedulación, partidas de matrimonio y defunción por trámites de pasaportes, por matrimonios a domicilios, por inscripciones tardías, por rectificaciones y otros, dando un promedio de ingresos mensual de aproximadamente 40'000.000,00 de sucres. Como ya se dijo anteriormente el aporte de los usuarios en las condiciones - actuales alcanzaría a sufragar los gastos operacionales de la Institución en apenas un 50%.

E. MECANISMOS Y ALTERNATIVAS DEL AUTOFINANCIAMIENTO

En razón de constituir el fundamento político y jurídico del Estado Ecuatoriano se convierte en acción prioritaria el establecimiento de mecanismos y alternativas de autofinanciamiento para la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, y estos serían:

1. Que los recursos que ingresan al Estado por concepto de los documentos emitidos por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación sean destinados a financiar sus operaciones y destinados a una Cuenta de Mejoramiento de Registro Civil, que se abrirá para tal efecto.

2. Que el costo real de los documentos emitidos por la Institución sean asimilados en su totalidad por el uso en provecho de ésta, y que a - la postre significaría, mejor y mayor beneficio para aquel. Para hacer -

viable, lo señalado se creará TIMBRE DE REGISTRO CIVIL Y CEDULACION.

3. En aquellas oficinas en las que se emiten los documentos por el sistema computarizados establecerá una tasa por servicios de computación, cuyos ingresos se destinarán a mejorar el servicio y dar una cada vez mayor cobertura hasta que ésta sea integral a nivel de toda la República.

4. El sistema actual de emisión de los documentos debe ser cambiado por otro más avanzado y que brinde mayores seguridades ante los intentos de falsificación y adulteración, a precios más económicos a los intereses del Estado. Esto especialmente en lo que hace relación al documento de identificación y cedula, en la actualidad utiliza suministros y materiales a alto costo.

Es posible que muchas personas consideren que las alternativas propuestas no tengan viabilidad y no sean convenientes a las condiciones de la ciudadanía, por cuanto significaría un incremento de costo considerable; pero ocurre que en la práctica esto beneficiaría precisamente al usuario, porque al mejorar el servicio ya no estaría a merced de los tramitadores inescrupulosos que han hecho cuantiosas fortunas a través de extorsionarlo, ya que en los actuales momentos le cobran indebidamente un promedio de mil sucres por cada documento, y en determinadas circunstancias valores mucho más altos.

C A P I T U L O V I

C A P I T U L O V I

LAS ACTIVIDADES DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION Y LA SEGURIDAD NACIONAL.

A. BREVES CONSIDERACIONES SOBRE SEGURIDAD NACIONAL.

La seguridad y el desarrollo se constituyen en las dos máximas aspiraciones de todo estado, organización social o persona. Diremos que la seguridad es un aspecto consustancial a la naturaleza humana y su ausencia provoca grandes desequilibrios en la persona, impidiendo su autorealización o desarrollo.

Así tenemos que el ser humano busca incesantemente la seguridad desde el momento mismo de la concepción y a través de toda su existencia; esa seguridad la descubre en los sentimientos de afecto, aprecio, estima, aceptación, etc., que recibe de las personas que la rodean y sobre esta base comienza su autodesarrollo. Pero el ansia de la seguridad no se queda solo en el plano interno de la persona, en el ámbito de la psicología, sino que se manifiesta en su vida externa y material, y así tenemos que todo sujeto busca una protección y seguridad ante posibles agresiones, busca una seguridad económica que le permita cierto grado de tranquilidad frente a lo incierto del futuro, para lo cual previamente debe encontrar la vía del progreso económico.

Así mismo esta ansia de seguridad no se queda con la persona como individuo, sino que trasciende los límites de la personalidad y se adentra en los grupos y organizaciones sociales, creadas precisamente en función de proporcionar seguridad y progreso a sus miembros. Así llegamos a observar que el estado, como la organización social más avanzada y completa, recogiendo o interpretando las necesidades de sus asociados, toma bajo su responsabilidad la tarea de brindar seguridad a aquellos, a fin de que puedan buscar el progreso y desarrollo. De lo expuesto anteriormente se desprende que la seguridad y el desarrollo son dos aspectos indispensables, interdependientes y interactuantes en la vida de todo organismo social; o dicho en otras palabras, siempre deben ir juntos, ya que no hay seguridad sin desarrollo y desarrollo sin seguridad, el uno es causa y efecto al mismo tiempo del otro. En definitiva solo podemos tener seguridad cuando hemos alcanzado el desarrollo y ésta estará en función del grado de avance logrado por el segundo; y así mismo no podemos mantener y fortalecer el desarrollo alcanzado sino disponemos de la suficiente seguridad. Para el caso del Ecuador la Seguridad y el Desarrollo tiene por finalidad la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales permanentes de Desa -

rollo Integral, Integridad Territorial, Integración Nacional, Soberanía, Justicia Social y Democracia.

Conviene entonces precisar muy ligeramente o que entendemos al referirnos a estos dos aspectos.

1. DESARROLLO.

Son las acciones desplegadas por el gobierno, tendientes a acrecentar y perfeccionar la capacidad del poder nacional para satisfacer las necesidades de la colectividad, logrando el progreso económico, político, sicosocial y militar de la nación.

2. SEGURIDAD NACIONAL.

En términos muy generales diremos que la Doctrina de la Seguridad Nacional, constituye un nuevo enfoque para el estudio de la ciencia política. Específicamente se concibe como la totalidad de principios y normas que orientan al Estado en la planificación, dirección, organización, ejecución y control de la seguridad nacional. Corresponde en consecuencia, determinar lo que se debe entender por Seguridad Nacional, y la definimos como el grado de confianza o garantía relativa que el Estado debe proporcionar a la colectividad nacional de manera permanente, desarrollando acciones políticas, económicas, sicosociales y militares, tendientes a la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales permanentes, superando los antagonismos o presiones actuales o potenciales que se opongan.

y

Para brindar el grado de garantía relativa que hemos señalado, el Estado se vale de su poder nacional, definido éste como el conjunto de recursos de todo orden que en un determinado momento dispone la nación, para alcanzar y mantener los objetivos nacionales, los mismos que se establecen en función de los intereses nacionales y aspiraciones nacionales.

- a. Estructura de la Seguridad Nacional. La seguridad nacional del Ecuador está estructurada en tres niveles. El primer nivel expresado en el Consejo de Seguridad Nacional que lo preside el Presidente de la República y que tiene como organismo ejecutor de las políticas de seguridad a la Secretaría General. Son miembros del COSENA: Presidente de la República, Presidente del Congreso Nacional, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Presidente del CONADE, Directores de los Frentes, Jefe del Comando Conjunto de las FF.AA., Presidente de la Junta Monetaria. El segundo nivel es-

tá integrado por los ministerios de estado respectivos, así tenemos: Frente Interno con los Ministerios de Gobierno (cuyo titular es el Director del Frente), Educación y Cultura, Salud Pública, Trabajo y Recursos Humanos, y Bienestar y Promoción Popular; Frente Económico con los ministerios de Finanzas (cuyo titular es el Director del Frente), de Agricultura y Ganadería, de Obras Públicas y Comunicaciones, de Industrias, Comercio, Integración y Pesca, y de Energía y Minas; Frente Externo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyo titular es el Director del Frente, Frente Militar con el Ministerio de Defensa Nacional (cuyo titular es el Director de Frente) y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. En el Tercer Nivel se encuentran los ministerios con otros organismos adscritos, que tienen como antes ejecutores de la Seguridad Nacional a las Direcciones de Planeamiento de la Seguridad Nacional, con excepción del Ministerio de Defensa Nacional que cuenta con el Estado Mayor del Comando Conjunto de las FF.AA.

El planeamiento de la Seguridad Nacional se efectúa, precisamente, de acuerdo con los niveles establecidos en su estructura, cuyo procedimiento se presenta a continuación en una forma muy esquemática, en estricto apego a la metodología y terminología utilizada en el Instituto de Altos Estudios Nacionales;

1). Al primer nivel COSENA: le corresponde realizar el Planeamiento en dos fases:

a). Fase 1

Formulación del concepto estratégico de Seguridad Nacional. Esta actividad se realiza a su vez en cuatro subfases:

(1). Subfase 1

Apreciación estratégica de la situación, para lo que previamente se hace un análisis de las coyunturas y la determinación de las hipótesis como resultado del análisis de factores adversos, antagonismos, presiones y presiones dominantes.

(2). Subfase 2

Determinación de áreas estratégicas, la que se efectúa -

sobre la presunción que en determinado tiempo se espera la acción de las presiones dominantes y del Poder Nacional para neutralizarlos en determinada circunscripción geográfica.

(3). Subfase 3

Determinación de objetivos y políticas de Seguridad, tanto de conflicto cuanto de guerra, los mismos que deben ser confrontados con el Poder Nacional para establecer la capacidad de éste para alcanzarlos.

(4). Subfase 4

Redacción del concepto Estratégico de Seguridad Nacional - que se constituye en el producto final que recoge sintéticamente lo esencial del estudio realizado, y que se expresa en la influencia geopolítica en las expresiones del Poder Nacional, las recomendaciones para los factores adversos que no pasaron a ser antagonismos, los antagonismos que no pasaron a presiones y las presiones que no pasaron a presiones dominantes; y concluir con la hipótesis generales, de conflicto y de guerra, con los respectivos objetivos, políticas y áreas estratégicas.

b). Fase 2

Al segundo nivel: Frentes de acción de la Seguridad Nacional: le corresponde en fase única, la formulación de los planes de cada frente, siguiendo cuatro etapas o subfases:

(1). Subfase 1

Apreciación estratégica de la situación del frente que tiene como finalidad realizar una actualización permanente de la coyuntura estudiada en el primer nivel, en lo que al frente corresponde.

(2). Subfase 2

Formulación de las estrategias, las que inician siendo tentativas para que luego de la comparación con la capacidad del Poder Nacional, pasen a ser definitivas y aprobadas por

el Director del Frente.

(3). Subfase 3

Elaboración de los planes de cada frente, los mismos que guardan relación con el contenido y orientación de los elaborados por el COSENA.

(4). Subfase 4

Aprobación de los planes por el presidente del COSENA (Presidente de la República), que puede hacerlo sin modificaciones, con modificaciones o disponer la elaboración de otros nuevos planes.

B. LAS ACTIVIDADES DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION COMO APOYO A LA SEGURIDAD NACIONAL.

La exposición esquemática de la estructura y metodología para el Planteamiento de la Seguridad Nacional persigue el propósito de dar una idea, aunque muy sintética sobre el asunto; así como ubicar la posición y el papel que puede y debe desarrollar la Dirección General de Registro Civil en la misma. Dentro de la estructura orgánica de la Seguridad Nacional la Institución se encuentra en el Frente Interno por ser una dependencia del Ministerio de Gobierno. No obstante que en el Capítulo IV se estableció, de manera clara, la trascendencia para el desarrollo y progreso del país, el establecimiento de la Base Nacional de Datos de Registro Civil, Identificación y Cedulación, y por consiguiente para la Seguridad Nacional; debemos insistir en que la información que proporcione es fundamental para el planeamiento de la Seguridad Nacional, en los diferentes niveles y frentes. Como se dejó indicado, la Soberanía, El Pueblo, la Democracia, arrancan del hecho mismo de la inscripción del nacimiento de la persona, para luego consolidarse en las diferentes instituciones.

Por otro lado, debemos considerar que una de las finalidades de la institución se relaciona con el proceso de identificación de las personas, hecho que se inicia con la inscripción del nacimiento, en donde queda registrada su identidad básica como persona natural, sujeto de derechos y obligaciones, para luego perfeccionarse con el trámite de la cedulación, con lo que se configura una identificación plena y total. Esta tarea, a no dudar, contribuye a la Seguridad Interna del país, posibilitando un mejor control, por parte -

de los organismos correspondientes, de las infiltraciones que atentan contra los intereses del Estado y la Democracia.

1. LA DACTILOSCOPIA

En razón de que constituye una técnica de la más alta confiabilidad utilizada para la identificación de las personas universalmente aceptada, a continuación analizaremos someramente la Teoría de la Dactiloscopia.

a. Definición Dactiloscopia proviene del vocablo griego DAKTY LOSKOPIA que quiere decir DAKTYLOS dedos y SKOPIA en observación, examinar, o sea, es el estudio de las impresiones digitales para la identificación de las personas.

La Dactiloscopia según las divisiones técnicas, arroja las siguientes denominaciones conforme con las zonas o regiones que se observan.

DACTILOSCOPIA	:	Exámen de los dedos
PALMASCOPIA	:	Exámen de las palmas
PELMATOSCOPIA	:	De pelma: planta; atos: pie; Exámen de los pies.
RINOSCOPIA	:	Identificación de los animales por las crestas papilares, nasales.
PAPILOSCOPIA	:	Estudio de las impresiones dactilares, palmares y plantares reducidas a una clave.

b. Procedimiento para el levantamiento de impresiones dactilares. En nuestro medio se ha adoptado fundamentalmente, el sistema VUCETICH, que consiste en seguir un proceso perfectamente establecido por el sistema Dactiloscópico, el cual consiste en levantar las Impresiones Dactilares en Tarjetas Dactiloscópicas, las mismas que tiene diez casilleros destinados para imprimir cada uno de los dedos (Pulpejos Dactilares) para lo cual se utiliza tinta negra oleoginosa obteniendo de esta manera una información nítida del Dactilograma; además la tarjeta dactiloscópica posee también el número de filiación, nombres y apellidos, sexo, firma, lugar y fecha del levantamiento del dactilograma. También existe dos casilleros para el levantamiento de las impresiones simultáneas llamadas así porque estas no están rodadas. Una vez realizado este proceso se clasifican cada una de las huellas levantadas recurriendo al sistema VUCETICH como dijimos anterior-

mente y que consiste en utilizar los cuatro grupos fundamentales que son:

1). Clasificación Dactiloscópica

- a). Arcos. Se utiliza en su clasificación primaria la letra "A" mayúscula para los pulgares derecho e izquierdo; y para los dedos índice, medio, anular y meñique, derecho o izquierdo, el número 1.
- b). Prescilla Interna. En la clasificación primaria de este grupo se utiliza la letra "I" mayúscula para los pulgares derecho e izquierdo, para los demás dedos el número 2.
- c). Prescilla Externa. Para su clasificación primaria utilizamos la letra "E" mayúscula, para los demás dedos el número 3.
- d). Verticilo. En éste último grupo utilizamos la letra "V" mayúscula en los pulgares, y para los demás dedos el número 4.

2). El uso de la letra "X" mayúscula y del número "0".

EQUIS: Utilizamos la letra X para la clasificación de aquellas huellas que poseen algún corte o que se encuentran borradas o dañadas y por lo tanto no se puede determinar el verdadero grupo al que corresponde

CEROS: Se utiliza el 0, cuando se encuentra amputado algún dedo.

3). Subclasificación

Es el proceso por el cual se realiza el conteo de líneas; es un estudio que requiere más profundidad y técnica (cotejamiento).

4). Anomalías

Podemos encontrar anomalías tales como la Politactilia, la Sindactilia y otros que tienen una clasificación especial.

- c. La finalidad y los beneficios que presta la dactiloscopia . Tiene como finalidad, la verdadera y única Identificación del Individuo y su Indi

Tiene como finalidad, la verdadera y única Identificación del Individuo y su Individualización dentro de la Sociedad; ya que la Identidad Dactilar es la única que no puede ser alterada ni suplantada, es decir, se establece su Identidad Física y Científica.

Los beneficios que esta Ciencia presta son múltiples, pues siendo un elemento Inmutable e Insustituible evita y descubre errores, al mismo tiempo impide trueques, alteraciones, cambios o sustituciones de personas o de nombres, mediante la ejecución de Caracteres Físicos Personales. Al establecer la Identidad Personal nos posibilita ayudar a la justicia en la Investigación de los Delitos, Reconocimiento de Cadáveres, Levantamiento de Huellas Latentes.

Con la acción del Registro Civil, la Democracia se vería fortalecida, ya que con la identificación e información completa de los electores se evitarían que éstos sean manipulados por sectores extremistas, con fines ajenos al bienestar común, atentado contra el régimen constituido y por ende contra la Seguridad interna del País.

En definitiva, al contribuir de manera directa al desarrollo y progreso del Estado Ecuatoriano, está de hecho colaborando con la Seguridad Nacional y el fortalecimiento del Poder Nacional.

C A P I T U L O V I I

C A P I T U L O VII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al final de este estudio que no es otra cosa que una apreciación personal de la situación Institucional, el mismo que puede ser aceptado por algunos, rechazados y quizás severamente criticado por otros, tuvo la finalidad de presentar al desnudo la cruda y desconcertante realidad de aquella, cuyo contenido podemos resumir en las siguientes conclusiones y recomendaciones.

A. CONCLUSIONES

1. La función de Registro Civil, Identificación y Cedulación, es fundamental para la existencia, fortalecimiento y desarrollo del estado.
2. Sin embargo de lo señalado, la Dirección General de Registro Civil no ha recibido el apoyo y dedicación que amerita, circunstancia que le ha sumido en una situación de crisis y retraso.
3. La problemática Institucional es global, es decir, tiene relación con la falta de recursos, base legal no acorde con exigencias, estructura orgánico-funcional que no garantiza su accionar, discordinación interinstitucional y falta de apoyo político del Gobierno y de colaboración de la colectividad.
4. La situación exige una solución integral, más no acciones aisladas o esporádicas que prácticamente no han arrojado resultado positivo alguno; y en este empeño deben colaborar todos los organismos del Estado ya que el beneficio también será para ellos.
5. La actual Administración considera que la sistematización y computarización total de las actividades sería el camino más adecuado para el mejoramiento, previa la dotación de la infraestructura necesaria y el apoyo y colaboración del Gobierno y otros organismos.
6. El establecimiento de la Base Nacional de Datos, sobre la puesta en marcha del Registro Unico del Ciudadano, favorece no solo la Di

rección de Registro Civil, sino al Estado Ecuatoriano en su conjunto, ya que supliría eficazmente la falta de estadísticas vitales y poblacionales como indicadores sociales, con lo cual directamente contribuye al desarrollo y Seguridad del País.

7. Un factor adverso ha constituido la colectividad, la misma que no ha brindado la colaboración requerida, por ignorancia o apatía, ante la falta de promoción y publicidad de las actividades, de las ventajas de cumplir con las obligaciones de registro de hechos y actos relativos al estado civil de las personas, así como las sanciones e inconvenientes posteriores como consecuencia del incumplimiento de la Ley.
8. Finalmente, hay que destacar la necesidad de inculcar en la conciencia de los gobernantes que los registros de los hechos y actos relativos a los estados civiles de las personas, están directamente vinculadas con los derechos humanos, aún más, son en sí mismos, derechos humanos, que deben ser protegidos y garantizados por el Estado.

B. RECOMENDACIONES

1. La Dirección de Registro Civil, debe desarrollar acciones conducentes a obtener el apoyo decidido de las autoridades superiores del Gobierno, así como la colaboración de otros organismos.
2. Elaborar un plan de mejoramiento Institucional Sistemático, que partiendo de la problemática existente, recoja todas las alternativas posibles para su solución; para lo cual, de estimarlo necesario, se podrían tomar en cuenta los criterios de carácter general vertidos en este estudio.
3. Elaboración y aprobación por parte del ejecutivo, de un proyecto destinado al autofinanciamiento de las operaciones de la Dirección de Registro Civil, Identificación y Cedulación, como soporte fundamental al Plan de Mejoramiento Institucional.

4. Ejecución del Proyecto de Registro Unico del Ciudadano, que al momento ya puede entrar en marcha con el establecimiento de una zona piloto, que perfectamente puede ser la Provincia de Pichincha.

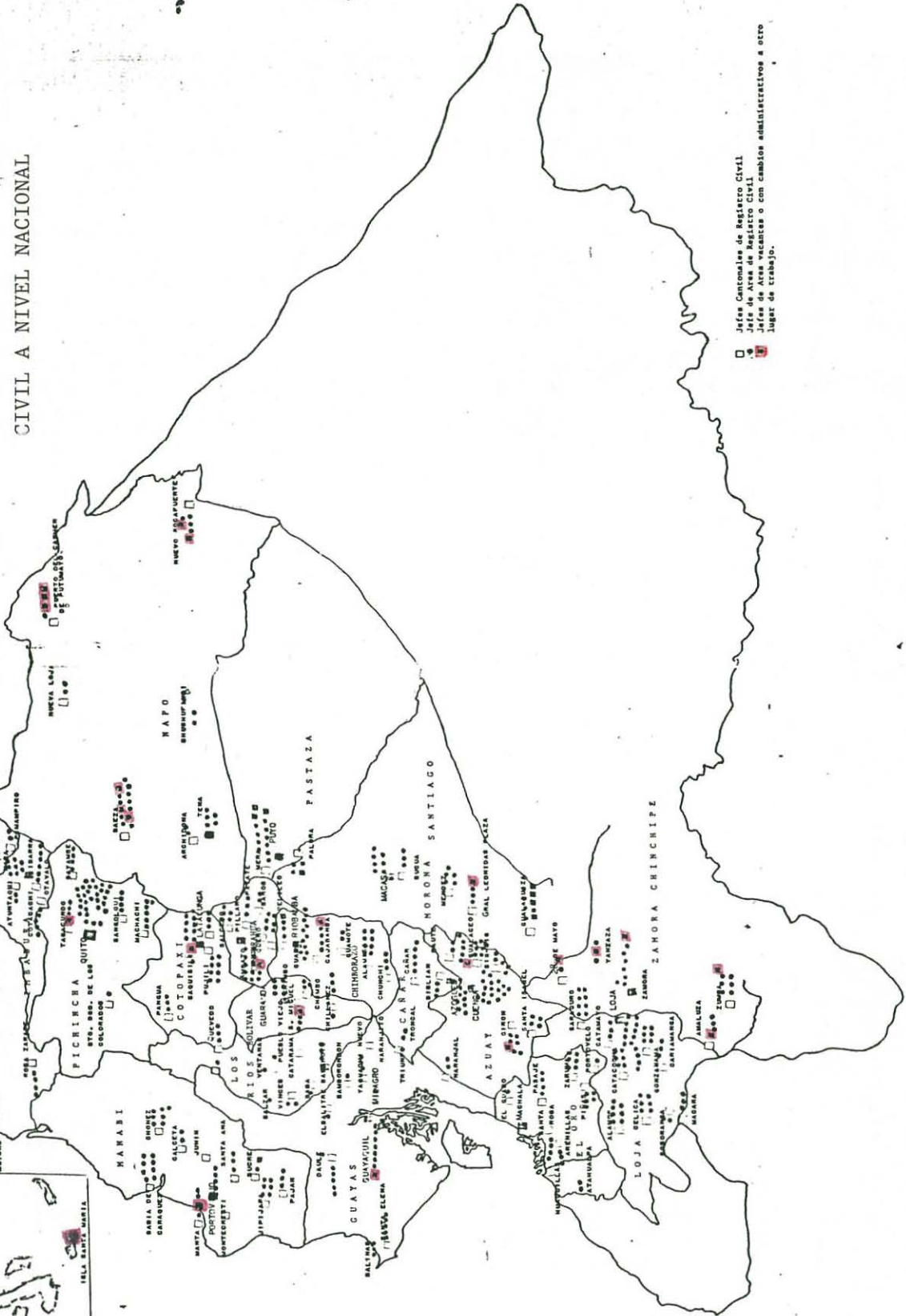
5. Elaboración y puesta en ejecución de un programa de promoción y propaganda orientada a superar la influencia negativa de la colectividad convirtiéndola en un agente efectivo para la eficiencia Institucional.

6. Acoger las sugerencias y críticas que diversos sectores pueden realizar y encausarlas dentro de las alternativas de solución a los problemas.

7. Los planes, programas, proyectos y acciones de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación deben ser elaborados y ejecutados con proyección a la consecución del desarrollo y seguridad del País.

A N E X O S

DISTRIBUCION DE LAS OFICINAS DE REGISTRO CIVIL A NIVEL NACIONAL



□ Jefes Cantonales de Registro Civil
○ Jefe de Area de Registro Civil
△ Jefe de Area vacante o con cambios administrativos a otro lugar de trabajo.

A N E X O N ° 2

PROCEDIMIENTO PARA LA CODIFICACION

A. MANEJO DE CODIGOS

El Departamento de Procesamiento de Datos entregará a cada una de las Jefaturas Provinciales, varios juegos de códigos actualizados correspondientes a: División Territorial de la República del Ecuador, Nacionalidades y profesiones u ocupaciones, los mismos que serán distribuidos a cada empleado, de acuerdo con lo que cada jefe estime conveniente.

1. División territorial del Ecuador.- El Código de la División territorial se encuentra dividido por Provincias, cantones y dentro de los cantones por parroquias rurales y urbanas.

a. Las provincias han sido clasificadas en orden alfabético, asignándole a cada una un número de dos dígitos, que va en forma secuencial desde el 01 al 20. Cabe anotar que únicamente la Provincia de Galápagos no cumple con lo anotado anteriormente puesto que fue creada posterior a la existencia de las 19 provincias restantes.

EJEMPLO	01 Azuay
	02 Bolívar
	03 Cañar
	04 Carchi
	18 Tungurahua
	19 Zamora
	20 Galápagos

b. A los cantones se les ha asignado un campo numérico de tres dígitos, el número del cantón es múltiplo de 5, en consecuencia siempre el código del cantón termina en 0 ó en 5.

EJEMPLO	005 Tulcán
	010 Montúfar
	015 Espejo

c. A las parroquias se les asigna un campo numérico de cuatro dígitos, también son múltiplos de 5. Las parroquias se encuentran divididas en rurales y urbanas. Se destaca que la numeración de las parroquias rurales van desde 0005 hasta 4995 y las parroquias urbanas van desde 5000 en adelante, constituyendo el código una de las formas de diferenciar la calidad de las parroquias.

EJEMPLO	<u>RURALES</u>	<u>URBANAS</u>
	0030 Alangasí	6265 Ximena
	3870 Sinincay	5110 Benalcázar
	3030 Puná	6210 Valle

Los códigos para las parroquias fue asignado en forma alfabética tanto en rurales como en urbanas.

EJEMPLO	<u>RURALES</u>	<u>URBANAS</u>
	0080 Amaguaña	5135 El Batán
	0195 Atahualpa	5140 Machángara
	0430 Calacalí	0090 Sucre

Otra manera de diferenciar a las parroquias dentro del código, es que la urbana tiene un asterisco * al lado del código. Además distinguimos a las parroquias que son matriz o cabeceras cantonales con dos asteriscos **.

EJEMPLO	2055 La Merced
	5015 Alfaro *
	5410 Gonzales Suárez **

d. Al unir el código de la provincia, cantón y parroquia obtenemos un campo numérico de nueve dígitos, el mismo que resulta ser la identificación de cada uno de los puntos de nuestro País.

EJEMPLO	Pichincha	17
	Quito	060
	González Suárez	5410
	170605410	

e. Para chequear inconsistencias, al momento de la validación de los datos al campo le tomamos como uno solo, ya que podría darse el caso de que existiendo el código de la provincia, cantón y parroquia, el momento de unir los nueve dígitos no sea real el código.

EJEMPLO	070605410

	P C P

Existe el código 07 correspondiente a la provincia, 060 de cantón y 5410 de parroquia. Individualmente está bien, pero uniendo es una inconsistencia.

2. Nacionalidades.- A cada País le corresponde un número de tres dígitos, el código ha sido asignado en forma alfabética

EJEMPLO	Colombiana	170
	Ecuatoriana	239
	Japonesa	292

Cuando la persona es apátrida se incluye el código 998. Cuando tiene registro los campos padre y/o madre pero no tiene nacionalidad, se incluirá el código 888; y, si el registro no tiene ni el nombre de los padres ni nacionalidad, se incluirá el código 000.

3. Profesiones.- Para formar el código de las profesiones, se toma la primera letra de la profesión declarada y se le ha asignado un número de dos dígitos.

EJEMPLO	Estudiante	E30
	Arquitectura	A39
	Religioso	R13

Los códigos han sido creados en forma alfabética, su manejo debe realizarse con mucho criterio ya que se ponen en la ficha de filiación profesiones u ocupaciones que no existen o no son reales. En caso de existir nuevas profesiones, será pertinente remitirlas a Procesamiento de Datos para su creación.

4. Otros códigos. - En esta parte se indicará la información que es necesario codificar en cada uno de los trabajos que realiza el Departamento de Procesamiento de Datos.

a. Sexo un dígito, así: 2 para mujer
1 para hombre

b. Para señalar el código de ciudadanía, se le asigna a cada ciudadano un código, número de dígito que le diferencia de los demás, formando grupos específicos, así tenemos:

<u>CODIGO</u>	<u>CLASE</u>
0	Ciudadano
1	Militar S.A.
2	Policía en S.A.
3	Extranjero
4	Ecuatoriano residente en el exterior
5	Menor de edad
6	Analfabeto
7	Fallecido
8	Serie anulada
9	Interdicto

Para la asignación del código debe tomarse en cuenta la fecha de nacimiento, la instrucción y la profesión.

NOTA: En caso de menor de edad y analfabetos: Primaria menor de edad.

EJEMPLO	Fecha de nacimiento	Código de Ciudadanía
	DD/MM/AA	5 menor de edad
	170770	
	Instrucción	
	00 Ninguna	6 analfabeto
	Profesión	
	M17	1 Militar S.A.

c. Estado Civil- El código es un número de 1 dígito, así:

1	Soltero
2	Casado Nombre del cónyuge
3	Divorciado
4	Viudo Nombre del cónyuge

d. Instrucción-El código es un número de dos dígitos, así:

00	Ninguna
01	Elemental **
10	Primaria
20	Secundaria
30	Superior
40	Especial *

* Se incluirá este código cuando el usuario presente un certificado o diploma de capacitación especial.

** No tiene instrucción pero sabe leer y escribir.

e. La fecha de nacimiento contiene un campo de seis dígitos: dos para día, dos para mes y dos para año.

Se codifica: DD - MM - AA
 -- -- --
 DIA MES AÑO

A los meses les corresponden los siguientes códigos:

01	ENERO	07	JULIO
02	FEBRERO	08	Agosto
03	MARZO	09 *	Septiembre
04	ABRIL	10	Octubre
05	MAYO	11	Noviembre
06	JUNIO	12	Diciembre

B. CODIFICACION DE LOS CAMPOS

En esta parte indicaremos los campos que se codifican para cada uno de los trabajos que se realizan en Procesamiento de Datos.

1. Tarjeta de Filiación:

- Sexo	1 dígito	
* - Código de ciudadanía	1 "	"
- Fecha de nacimiento	6 "	"
- Lugar de nacimiento	9 "	"
- Lugar de inscripción	11 "	"
- Nacionalidad	3 "	"
- Estado Civil	1 "	"
- Instrucción	2 "	"
- Profesión u ocupación	3 "	"
- Fecha de cedulación	8 "	DD/MM/AA
** - Domicilio	9 "	"
- Nacionalidad de los padres	3 "	c/u.

* Será el último campo a codificar

** En ausencia de información en este campo se codificará con el domicilio donde fue cedulaado.

El campo de inscripción de nacimiento tiene once dígitos, de la siguiente forma:

9 dígitos para provincia-cantón-parroquia de inscripción
y 2 dígitos para el año de inscripción.

EJEMPLO 17060501549
 --- ----
 --- ---
 P C P A

2. Tarjetas de Nacimiento. - Las tarjetas de nacimiento se codifican de la siguiente manera:

- Fecha de nacimiento 6 díg. codificar al lado sup. izq.
- Lugar de nacimiento 9 díg. codificar al lado sup. der.

y la nacionalidad de los padres si éstos no fueran ecuatorianos, codificar junto al campo de nacionalidad.

3. Certificado de Matrimonio.- Se codifica de la siguiente manera:

Fecha de Matrimonio	6 díg.	codificar al lado sup. izq.
Lugar de Matrimonio	9 díg.	codificar al lado sup. der.

4. Certificado de Defunción.- Se codifica de la forma siguiente:

Fecha de defunción	6 díg.	codificar al lado sup. izq.
Lugar de defunción	9 díg.	Codificar al lado sup. der.

5. Formulario de concésión de Pasaportes.-

- Número de cédula	9 dígitos
- Número de Pasaporte	7 "
- Fecha de emjsión	6 "
- Código del país	3 "

Estos campos se codificarán al lado superior izquierdo.

6. Abreviaturas para utilizar en los domicilios.-

Apartamento	Apto.
Kilómetro	Km.
Avenida	Av.
Barrio	Bar.
Bloque	Bl.
Calle	Cll.
Campamento	Camp.
Capitán	Cap.
Carretera	Carret,
Casa	C.
Ciudadela	Cdla.
Condominio	Cnd.
Conjunto	Cjto.
Cooperativa	Coop.

Coronel	Crnel.
Departamento	Dpto.
Dirección	Direc.
Domicilio	Dom.
Edificio	Edf.
Esquina	Esq.
General	Gral.
Hacienda	Hda.
Junior	Jr.
Arzobispo	Arzb.
Asociación	Asoc.
Compañía	Cia.
Francisco	Fco.
Presbiterio	Pbro.
República	Rep.
Lote	Lt.
Lotización	Lotiz.
Manzana	Mz.
Multifamiliares	Multif.
Panamericana	Panam.
Parroquia	Prrq.
Pasaje	Psje.
Plaza	Pz.
Plazoleta	Plz.
Recinto	Rcto.
Santo	Sto.
Sargento	Sgto.
Sector	Sect.
Sin número	S/N.
Subteniente	Subtte.
Transversal	Transv.
Urbanización	Urb.
Teniente	Tnte.
Puerto	Pto.
Ingeniero	Ing.
Monseñor	Mons.
Obispo	Obpo.

.. Prolongación	Prolong.
Residencia	Res.
Reverendo	Rvdo.

C. DISPOSICIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES PARA CODIFICADORES.-

1. Es obligación de todo codificador portar su material de trabajo los siguientes materiales ;

- Código actualizado
- Borrador
- Lápiz
- Sello

En caso de incumplimiento de esta disposición se procederá de acuerdo a la Ley de Servicio y Carrera Administrativa.

2. Es obligación de todo codificador chequear íntegramente todos los datos del documento a codificarse, ya que éstos deben ser claros y precisos, si no cumplen estos requisitos el documento será separado a un grupo de inconsistencias.

3. Las tarjetas índice se entregará al codificador con su respectiva guía para el chequeo correspondiente.

4. Los documentos codificados, en el anverso llevarán un sello de identificación en la parte superior derecha de la persona que realiza el trabajo.

5. Se recomienda que la codificación tenga una escritura clara, legible y precisa.

6. Al efectuar su trabajo se recomienda realizarlo objetivamente, ya que se establecen controles de calidad y de producción.

A N E X O N ° 3

INSTRUCTIVO PARA EMISION DE CEDULAS DE IDENTIDAD

Y/O CIUDADANIA AUTOMATIZADAS

- A. Es necesario que las personas que se van a desempeñar en estos puestos ten gan conocimiento y experiencia en los diferentes asuntos relacionados con los departamentos de cedulaación, registro civil y sección legal.
- B. A cada terminalista se le entregará una password, palabra clave, la misma que será personal y confidencial, cada terminalista responderá de los trabajos encomendados, los mismos que serán debidamente verificados. Por nin gún concepto deberá dejar conectada la terminal ingresada la clave. Si rea liza cambios no debidamente soportados por los respectivos documentos, no se aceptará la excusa de haber prestado la password a otra persona y se procederá a sancionar de acuerdo con lo que estipula la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- C. La emisión de cédulas de identidad o ciudadanía computarizadas, será de responsabilidad exclusiva del Centro de Cómputo de Quito y de las secciones de Procesamiento de Datos en las diferentes Jefaturas Provinciales que se encuentran integradas a la red nacional de teleproceso.
- D. La cédula de identidad o ciudadanía será emitida en forma de papel de seguridad continuo, de uso exclusivo del Departamento de Procesamiento de Datos.
- E. Los formularios continuos de cédula de identidad o ciudadanía, no podrán ser llenados a máquina, sopena de convertirse en un documento nulo; merecerá sanción administrativa a quien así procediera.
- F. El procedimiento para la emisión de la cédula de identidad o ciudadanía seguirá los siguientes pasos:
- I. **VENTANILLA DE ENTREVISTA.** - Se presentará el usuario con el número de su cédula, caso contrario dará sus apelli-

dos, indicará la provincia donde se cedió por primera vez, sexo y la edad a proximada, para ubicar su registro en el computador.

a. Si no existe esa cédula en el archivo magnético, aparecerá en pantalla el mensaje "Número de cédula no existe en el archivo", se indicará al usuario que se dirija al Departamento de Cedulación, para el proceso respectivo.

b. De existir el número de cédula consultado, se entrevistará al usuario. En esta ventanilla estará presente un dactiloscopista, el mismo que se encargará de confrontar los datos emitidos por la ventanilla uno, con la lectura directa de las huellas dactilares. Al usuario se solicitará ciertos datos, los mismos que se cotejarán con los de la pantalla, si los datos coinciden se emitirá el formulario de control. En caso de no corresponder los datos a la persona entrevistada se le enviará al Departamento de Cedulación; si el entrevistado desea actualizar algún dato se procederá de acuerdo al numeral XX.

2. VENTANILLA DE CONTROL. - En esta ventanilla estará presente un dactiloscopista, el mismo que se encargará de confrontar los datos emitidos por la ventanilla uno, con la lectura directa de las huellas dactilares. De coincidir los datos se entregará el formulario al interesado para que revise los datos y, si está conforme firme y entregue, si no sabe leer y escribir se dará lectura de todos los datos; y, de estar de acuerdo, pondrá la huella digital.

A N E X O N º 4

PROCEDIMIENTO PARA LA RECPILACION DE LA INFORMACION A SER PROCESADA
EN EL CENTRO DE COMPUTO

A fin de dar cumplimiento al plan implementado por el Departamento de Procesamiento de Datos, en lo concerniente a la recopilación y envío de los certificados de matrimonios, defunciones, así como también las tarjetas índices 0 de cedulación de primera vez y renovación a nivel nacional, para el registro único del ciudadano para una mejor coordinación en cada provincia se deberá observar el siguiente procedimiento:

A. Provincias con red de teleproceso

B. Provincias sin red de teleproceso

A. PROVINCIAS CON RED DE TELEPROCESO.-

1. DE LOS ENVIOS Y DESTINATARIOS.- Los jefes parroquiales enviarán los certificados emitidos en estas jefaturas, a sus respectivos jefes cantonales en forma quincenal. Los jefes cantonales procederán a enviar información de su cantón y todas sus parroquias a la Jefatura provincial de Registro Civil, en forma quincenal, al Supervisor de Procesamiento de Datos.

En el caso de no darse cumplimiento a lo dispuesto se procederá a sancionarse de acuerdo, con lo estipulado en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

2. PROCEDIMIENTO DE UTILIZACION DE LOS FORMULARIOS.-

a. Matrimonios parroquiales.- Los certificados simples y gratuitos se elaborarán por triplicado, se llenarán todos los casilleros, haciendo constar en forma obligatoria el número de cédula de los contrayentes respectivos.

1) Original y primera copia al jefe cantonal respectivo.

2) Segunda copia se entregará al usuario

b. Matrimonios cantonales.- Los certificados simples y gratuitos se elaborarán por triplicado, se llenará todos los casilleros haciendo constar en forma obligatoria el número de cédula de los contrayentes respectivos.

Los formularios se repartirán de la siguiente manera:

- 1) Original y primera copia al jefe provincial respectivo
- 2) Segunda copia se entregará al usuario.
- 3) La información recopilada de las jefaturas de área; serán enviadas directamente a la jefatura provincial, al Supervisor de Procesamiento de Datos.

c. Defunciones parroquiales.- Los certificados de defunciones simples y gratuitos se elaborarán por triplicado, se hará constar de manera obligatoria el número de cédula, nombres y apellidos completos del fallecido y demás datos constantes en el formulario respectivo, en caso de no conocer el número de cédula se hará constar nombres y apellidos de los padres y la edad aproximada del fallecido.

Los formularios se repartirán de la siguiente manera:

- 1) Original y una copia se enviarán a la jefatura cantonal
- 2) Segunda copia al usuario

d. Defunciones cantonales.- Los certificados de defunciones simples y gratuitos se elaborarán por triplicado, se hará constar de manera obligatoria el número de cédula, nombres y apellidos completos del fallecido y demás datos constantes en el formulario respectivo. En el caso de no conocer el número de cédula se hará constar nombres y apellidos de los padres y la edad aproximada del fallecido.

Los formularios se repartirán de la siguiente manera:

- 1) Original y una copia se enviará a la Jefatura Provincial
- 2) Segunda copia al usuario
- 3) La información recopilada de las jefaturas de área, serán enviadas directamente a la jefatura provincial, al Supervisor de Procesamiento de Datos.

Los formularios se repartirán de la siguiente manera:

- 1) Original a la jefatura nacional de Cedulación
- 2) Primera copia a Procesamiento de Datos de la Provincia zonificada.
- 3) Copia al usuario.
- 4) La información recopilada tanto de las jefaturas de Area, como cantonales, serán enviadas de la siguiente manera:

- 1) Original a la jefatura Nacional de Cedulación.
- 2) Primera copia a Procesamiento de Datos de la provincia zonificada.

d. Defunciones parroquiales.- Los certificados de defunciones simples y gratuitos se elaborarán por triplicado, se hará constar de manera obligatoria el número de cédula, nombres y apellidos completos del fallecido y demás datos constantes en el formulario respectivo. En el caso de no conocer el número de cédula se hará constar nombres y apellidos de los padres y la edad aproximada del fallecido.

Los formularios se reparirán de la siguiente manera:

- 1) Original y una copia se enviarán a la jefatura cantonal
- 2) Segunda copia al usuario.

e. Defunciones cantonales.- Los certificados de defunciones simples y gratuitos se elaborarán por triplicado, se hará constar de manera obligatoria el número de cédula, nombres y apellidos completos del fallecido y demás datos constantes en el formulario respectivo. En el caso de no conocer el número de cédula se hará constar nombres y apellidos de los padres y la edad aproximada del fallecido.

Los formularios se repartirán de la siguiente manera:

- 1) Original y una copia se enviará a la jefatura provincial
- 2) Segunda copia al usuario
- 3) La información recopilada a las jefaturas de área serán enviadas directamente a la jefatura provincial.

f. Defunciones provinciales.- Los certificados de defunciones simples

y gratuitos se elaborarán por triplicado, se hará constar de manera obligatoria número de cédula, nombres y apellidos completos del fallecido y demás datos constantes en el formulario respectivo. En el caso de no conocer el número de cédula se hará constar nombres y apellidos de los padres y la edad aproximada del fallecido.

Los formularios de repartirán de la siguiente manera:

- 1) Original se enviará a la jefatura nacional de Cedulación
- 2) Primera copia a Procesamiento de Datos de la Provincia zonificada.
- 3) Segunda copia al usuario

La información recopilada tanto a las jefaturas de área, como cantonales, serán enviadas de la siguiente manera:

- 1) Original a la Jefatura Nacional de Cedulación.
- 2) Primera copia a Procesamiento de Datos de la provincia zonificada.

g. Cedulados por primera vez y renovaciones.- Las tarjetas índices se elaborarán en forma nítida y clara, evitando al máximo borrones y enmendaduras y la tarjeta dactilar se levantará en forma técnica el esquema digital.

Las copias serán repartidas de la siguiente forma:

- 1) Original a la Jefatura Nacional de Cedulaicón
- 2) Copia a Procesamiento de Datos de la Provincia de acopio de datos zonificado. La misma que será devuelta a su origen, para el archivo correspondiente.
- 3) Cédula original se entregará al usuario.

camb
ión
s.
ector
Regis
al po
idad
camb
Ide
ación
á un
al d
eas
onal
resa
ón,
le l:
e Pr
roli
na e

los documentos, el número de guía y el número de envío, la misma que acusará recibo de dichos envíos de igual forma.

No se debe:

- Emitir un número de cédula dos o más veces.
- Llenar formularios incompletos e ilegibles.
- Rectificar documentos sin previa resolución jurídica, o documentos acreditados.
- Emitir una cédula de primera vez si no se verifica previamente el archivo de cedulados.
- Tomar series faltantes o no utilizadas, y emitir la cédula de identidad, ocasionando duplicados.
- Otorgar la cédula de identidad o ciudadanía sin antes estar seguros de cual es la que corresponde.
- Esperar largos períodos de tiempo para enviar la documentación.
- Tener desorganizado un archivo físico dactiloscópico de cedulados y el archivo de fallecidos.
- Propiciar un desfase entre el archivo físico y el magnético al no actualizar las fichas índices.
- Desconocer los trámites a seguir en el proceso de emisión de los documentos y captura de información.
- Descuidar el mantenimiento de máquinas y las terminales de computación.
- Incumplir la ley, los procedimientos y las disposiciones legitimamente emitidas.

A N E X O N ° 6

ZONIFICACION DE PROCESAMIENTO DE DATOS

En una primera fase se estableció de la siguiente manera:

A. GUAYAQUIL

Centro de acopio del Guayas, Los Rios y El Oro.

B. CUENCA

Centro de acopio de Azuay, Cañar y Morona.

C. RIOBAMBA

Centro de acopio de las provincias de Chimborazo y Bolivar.

D. LOJA

Centro de acopio de la provincia de Loja y Zamora.

E. PORTOVIEJO

Esta sección únicamente procesa información de la provincia de Manabi.

F. QUITO

Centro de acopio de: Pichincha
Esmeraldas
Carchi
Imbabura
Cotopaxi
Tungurahua
Napo
Pastaza, y
Galápagos

ANEXO N° 7

CUADRO DEMOSTRATIVO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE EN LA DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION

ORD.	PROVINCIA	BIENES MUEBLES Y RECURSOS FISICOS														R H
		A		B		C		D		E		F		G	H	
		CANTIDAD		CANTIDAD		CANTIDAD		CANTIDAD		CANTIDAD		CANTIDAD				
		BUENO	HALO	BUENO	HALO	BUENO	HALO	BUENO	HALO	BUENO	HALO	BUENO	HALO			
01	AZUAY	72	67	203	133	99	39	26	45	15	14			53	9	96
02	BOLIVAR	26	18	109	10	24	15	29	4	13	2			18	7	44
03	CAÑAR	42	40	101	42	37	16	17	13	4	9			26	3	46
04	CARCHI	30	39	154	60	47	21	25	16	5	2			21	6	42
05	COTOPAXI	28	83	98	113	55	40	26	34	4	3			29	8	56
06	CHIMBORAZO	76	51	298	81	50	35	54	16	10				41	8	81
07	EL ORO	51	39	136	88	40	27	32	19	9				36	7	69
08	ESMERALDAS	51	49	84	64	55	25	33	17	5	3			54	4	79
09	GUAYAS	306	131	473	168	275	109	160	80	38	10	1		47	11	204
10	IMBABURA	70	49	118	51	41	21	21	10	6	3			30	11	56
11	LOJA	141	99	190	94	45	27	62	33	11				72	3	124
12	LOS RIOS	37	43	62	39	32	36	17	18	10	10			17	7	50
13	MANABI	67	51	145	80	63	32	40	19	17	7			51	6	111
14	MORONA SANTIAGO	18	10	35	7	4	2	7		3				37	5	57
15	NAPO	36	9	69	18	16	12	9	12	8	1			51	8	69
16	PASTAZA	16	10	19	18	8	6	9	12		1			14	3	31
17	PICHINCHA	447	339	592	467	621	429	216	65	120	151	3		50	13	529
18	TUNGURAHUA	91	44	281	77	14	13	38	23	18	7			35	13	65
19	ZAMORA	16	9	30	14	7	8	9	7	6	1			24		38
20	GALAPAGOS	2	1	9	3			5		12						10
	TOTAL NACIONAL	1.623	1.181	3.117	1.587	1.533	913	835	443	314	224	4		706	131	1.857

SIMBOLOGIA

TIPO DE BIEN

A = ESCRITORIOS, MESAS

B = SILLAS, SILLONES, BUTACAS

C = ARCHIVADORES, ANAQUELES DEXION

D = MAQUINAS DE ESCRIBIR, SUMADORAS

E = EQUIPOS DE CEDULACION

F = COPIADORAS

G = OFICINAS DE REGISTRO CIVIL EN FUNCIONAMIENTO

H = DIVISIONES TERRITORIALES MENORES SIN OFICINAS DE REGISTRO CIVIL

RH = RECURSOS HUMANOS

** APROXIMADAMENTE EL 50 POR CIENTO CORRESPONDE A ESCRITORIOS Y EL 50 POR CIENTO A MESAS DE MAQUINAS DE ESCRIBIR Y OTROS.

B I B L I O G R A F I A

A. LIBROS

- Ribeiro Leonidio, La Identificación Humana,
- Huse Edgar F. y Bowditch James L., El Comportamiento Humano en la Organización, Fondo Educativo Interamericano S.A., 1980

B. REVISTAS

- La Plata (Argentina), Revista de Identificación y Ciencias Penales N° 84-87, año XVI, Tomo XXI, Enero 12 de 1943.
- Unidad Rēgional del Instituto Interamericano del Niño, Avances, Boletín Informativo N° 5, Enero de 1982.
- Dirección Nacional de Personal, 20 Años Administrando los Recursos Humanos, 1984.

C. OTROS

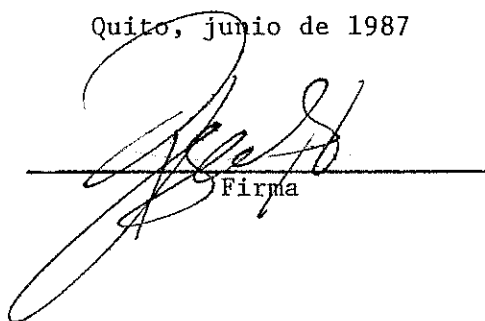
- Pérez Cajiao Hugo, Aplicación de la Teoría General de Sistemas a la Administración Pública Ecuatoriana, Texto reproducido por la Dirección Nacional de Personal.
- Ojeda Lautaro, Resúmenes de la Metodología de la Investigación Científica, Texto reproducido por la Dirección Nacional de Personal.
- Landivar Wilma, Auditoría Administrativa, Texto reproducido por la Dirección Nacional de Personal.
- Ecuador, Constitución Política de la República, Aprobado en el Referendum de 15 de Enero de 1978.

- Ecuador, Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación, Decreto N° 278 de 2 de abril de 1976.
- Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, Memorias y Documentos de Archivo, varios años.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales, la publicación de este trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para lectura seleccionada.

Quito, junio de 1987


Firma

Lic. José Galeas Arboleda

Nombre del cursante