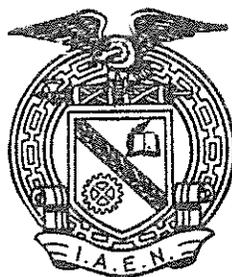


REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



XIV Curso Superior de Seguridad Nacional
y Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

**" EL PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZACION
COMO MODALIDAD DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO
Y SU IMPACTO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA "**

LCDO. JUAN ALFREDO JARAMILLO PONCE

1986-1987

AGRADECIMIENTO

Quiero hacer propicia la ocasión para dejar constancia de mi eterno agradecimiento al señor Doctor Blasco Peñaherrera Padilla, Vicepresidente Constitucional de la República, pionero de esta nueva concepción administrativa que busca satisfacer las necesidades de millones de ecuatorianos que demandan un servicio o el reconocimiento de algún derecho de parte del Estado, gracias a quién se hizo posible mi designación para ser miembro del XIV CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO en el Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Mi reconocimiento especial a los señores Doctor Daniel Granda Arciniega, Asesor del IAEN y al Licenciado Vicente Alvarado, Director Nacional del Programa de Desburocratización quienes, con sus amplios conocimientos, han coadyuvado para el mejor desarrollo de esta tesis y a todos los que, de una u otra forma, pusieron su aporte intelectual, moral y material para la exitosa consecución de este objetivo, que constituye un aporte para alcanzar el bienestar y el desarrollo del Ecuador.

PROLOGO

El hombre, por esencia, ha constituido y constituye la premisa fundamental de todo lo existente. La civilización ha reafirmado esta visión humanista en la formulación de la tesis que, en términos de ciencia política, postula que la riqueza es la población y no el territorio, es decir, el hombre y no la naturaleza distinta de él. Este descubrimiento del potencial humano, ha creado expectativas e inquietudes relativas a su mayor aprovechamiento.

El servicio a los demás y el trabajo en general, es una riqueza en sí misma y, por lo tanto, debe ser revalorizada y canalizada en cada individuo por medio de la formación y capacitación. Con la peculiaridad de que ésta, al no ser limitada como la tierra, es una fuente ilimitada.

Por este motivo, es ineludible proyectar el desarrollo económico y social del país a través del Programa Nacional de Desburocratización, que busca descentralizar, revitalizar y agilizar los organismos administrativos mediante la liberación, iniciativa y esfuerzo creador del hombre, lo que permitirá la simplificación de trámites, evitando duplicación de requisitos y garantizando al usuario un servicio ágil, oportuno y eficiente.

INDICE

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
A. <u>EL ESTADO ECUATORIANO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA</u>	
1. ESTADO Y SOCIEDAD	4
a. <u>Demandas que generan el desarrollo de la Sociedad</u>	4
b. <u>Respuesta del Estado a través de la Administración Pública</u>	6
B. <u>DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ECUATORIANA</u>	
1. RESEÑA HISTORICA, TECNICA Y LEGAL	9
2. LA TRADICIONAL REFORMA ADMINISTRATIVA	12
3. COMPORTAMIENTO GENERAL	17
a. <u>Situación Actual</u>	17
b. <u>Causas</u>	18
CAPITULO II	
A. <u>EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZACION</u>	
1. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE DESBUROCRATIZACION	22
a. <u>En el Brasil</u>	22
b. <u>En el Ecuador</u>	26
2. EL DERECHO ADMINISTRATIVO ECUATORIANO	
a. <u>Sistematización de Diversos Criterios</u>	32
1) Criterio Legalista	32
2) Criterio del Poder Ejecutivo	32

	Página
3) Criterio de las Relaciones Jurídicas	32
4) Criterio de los Servicios Públicos	33
b. <u>Concepto</u>	33
3. ELEMENTOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZACION	34
a. <u>Surgimiento</u>	34
b. <u>Filosofía</u>	44
c. <u>Objetivos</u>	46
d. <u>Políticas</u>	48
e. <u>Estrategias</u>	50
f. <u>Alcance</u>	51
g. <u>Metodología de Aplicación</u>	52
1) Difusión y Motivación	53
2) Análisis y Programación	61
3) Evaluación y Seguimiento	64
4) Proyecto Ciudadano	64

CAPITULO III

A. EVALUACION DEL PROGRAMA DE DESBUROCRATIZACION

1. LOGROS	70
a. <u>Ministerio de Gobierno</u>	70
1) Registro Civil	70
2) Dirección General de Extranjería	71
b. <u>Ministerio de Educación</u>	72
c. <u>Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos</u>	72
d. <u>Ministerio de Salud Pública</u>	72
1) Hospital Baca Ortiz	73

	Pağina
2) Hospital Pablo Arturo Suárez	73
e. <u>Ministerio de Finanzas</u>	73
1) Dirección General de Rentas	73
2) Dirección Nacional de Avalúos y Catastros	73
f. <u>Ministerio de Agricultura y Ganadería</u>	73
g. <u>Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones</u>	74
h. <u>Ministerio de Relaciones Exteriores</u>	74
i. <u>Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social</u>	75
j. <u>Procuraduría General del Estado</u>	75
k. <u>Banco Ecuatoriano de la Vivienda</u>	75
l. <u>Dirección General de Aviación Civil</u>	76
2. LIMITACIONES	77
3. CONCLUSIONES	78
4. RECOMENDACIONES	79

INTRODUCCION

a. Objetivo

Uno de los problemas más serios que encara el sector público ecuatoriano, es el relacionado con su administración que atiende a los ciudadanos a través de diversos trámites, los mismos que corresponden a los servicios públicos que prestan las dependencias del Estado. Un análisis acerca de dichos trámites sería, por su magnitud y complejidad, muy difícil de efectuarla a corto plazo y por una sola institución.

Precisamente uno de los defectos observados en los últimos 20 años en que se han aplicado las diferentes reformas administrativas, radica en el hecho de haber localizado la responsabilidad para que el cambio en una entidad centralizada y descentralizante, que en una milagrosa actitud ha pretendido facilitar y agilizar los trámites que se podrían ejecutar con normas técnicas o de legislación, perdiendo la atención en lo fundamental, que es el comportamiento y voluntad de los agentes públicos.

Por lo tanto, el Programa Nacional de Desburocratización está dirigido a todos los sectores sociales del país, para que participen activamente en la búsqueda y aplicación de soluciones prácticas a los múltiples problemas que plantea la marcha de la administración pública ecuatoriana. Este Programa se propone combatir el fenómeno conocido con el nombre de "burocratización", que es la montaña de trámites, formulismos, procedimientos, repetitivos y otras complicaciones que debemos soportar todos los ciudadanos cuando solicitamos un servicio público o el reconocimiento de algún de recho.

Así vemos como los grandes propósitos colectivos que definen el desarrollo social y económico del país, se ven muchas veces frustrados ante el implacable avance del burocratismo, que distorsiona el rol que desempeña el ser vidor público, atribuyéndole pequeños poderes que entorpecen el normal desenvolvimiento de la administración.

Estas distorsiones se expresan por medio de leyes, decretos, manuales, y

reglamentos, ambiguos, los que traen como consecuencia que el funcionario público adopte una actitud formalista que se pierde en los laberintos in terminables de las rutinas administrativas. Este fenómeno genera en los fun cionarios la creencia de que la realidad puede ser alterada por decreto, lo cual le lleva a atribuir poderes mágicos a los textos legales y reglamentos en general, ni qué decir del apego a los papeles, certificados, sumillas, co mo si ellos fueren más importantes que los hechos y las personas.

b. Alcance

El Programa de Desburocratización constituye una modalidad de desarrollo administrativo, cuyo esfuerzo se orienta en adecuar leyes, procedimientos y voluntades al Ecuador de hoy, a fin da agilizar la administración pública, devolviéndole su carácter democrático en busca de una sociedad más justa y humana, toda vez que este Programa no tiene color político, ya que la simplificación administrativa, es una aspiración nacional.

Desburocratizar, no significa suprimir puestos de trabajo ni menospreciar a quienes lo desempeñan, significa simplificar trámites y ofrecer al servidor público condiciones en las que desarrolle su capacidad y energía, en tareas más productivas, esto adicionalmente implica ahorro de tiempo y di nero al ciudadano común para que pueda dedicarlos a actividades creadoras, fuente de riquezas nacional.

Este Programa pretende ser eminentemente persuasivo y democrático, despertando una conciencia clara en el servidor público para que se involucre en una sana mística y patriotismo en esta tarea que el pueblo ecuatoriano demanda, y que evidenciarán el carácter histórico de los ciudadanos de este país.

c. Metodología

Para desarrollar este trabajo de investigación individual, es necesario considerar a todos los elementos y circunstancias que se relacio nan con la administración pública ecuatoriana.

En el análisis de la burocracia debemos considerar fundamentalmente la relación servidor público-usuario, de la cual se derivan una serie de actitudes, que deforman el objetivo fundamental del Estado que es el de prestar servicios eficientes a la ciudadanía.

Para comprender mejor esta deficiencia administrativa, debemos analizar el comportamiento del sector público, a lo largo de nuestra historia, considerando los diferentes vicios atávicos, que ha dado lugar a la prestación de un servicio público lento e inoportuno.

Para obtener respuestas positivas ante la situación burocrática del sector público y la consecuente insatisfacción social, debemos hacer un diagnóstico del sector público, partiendo de las raíces históricas del problema burocrático, analizando los resultados de la reforma administrativa y evaluando la aplicación del Programa Nacional de Desburocratización, en el contexto administrativo nacional.

CAPITULO 1

A. EL ESTADO ECUATORIANO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. ESTADO Y SOCIEDAD

a. Demandas que generan el desarrollo de la Sociedad

Existe una estrecha relación entre sociedad, Estado, Gobierno, administración pública y burocracia. Más allá de los conceptos específicos de cada una de estas categorías, está el comportamiento en función de su respectiva naturaleza y responsabilidad, el que define el grado de respuesta concreta a cada uno de ellos y la posibilidad efectiva de integrarlos en un sistema, cuya finalidad posterior es la de alcanzar el bienestar individual y colectivo.

Así vemos que dentro de la sociedad, operan fuerzas de la más variada índole que procuran imponer su ritmo, estilo y carácter en el espectro social. Sin embargo, al margen de la lucha entre ellas, existe un verdadero mundo de necesidades que deben y tienen que ser satisfechas, correpondiéndole la mayor parte de respuesta al Estado, como organización política y jurídica estructurada precisamente para garantizar el equilibrio en la convivencia social. Del mayor o menor grado de equilibrio entre el nivel de demanda y su satisfacción real, dependerá en última instancia la estabilidad social. En este sentido, la sociedad apoya el sistema político sólo en la medida en que siente que, de parte de aquel, existe una efectiva preocupación por atender sus legítimas aspiraciones.

Las propias presiones sociales han determinado que el Estado alcance una directa y fuerte incidencia en la conducción de los procesos sociales asumiendo la responsabilidad del desarrollo integral, concebido como desarrollos económico, político, social, cultural, moral, y administrativo.

Así vemos como la administración pública a lo largo de la Historia del país ha tenido a su cargo la gran responsabilidad de brindar servicios de la ciu

dadanía, los mismos que en su estructura en función de las condiciones socio-económicas de la época quedaron estáticas, pues la administración pública desde su inicio ha tenido raíces basadas en la legislación y en las costumbres Ibéricas, las que siendo transplantadas a nuestro país, no fueron coherentes a nuestra realidad, lo cual se ha puesto de manifiesto en el sector público, únicamente considerando éste como un nivel de jerarquización, al que incluso se accedía por herencia y se trabajaba por costumbre o por prestar servicios favoritistas a determinados grupos de presión.

Lo que quiero hacer notar es que la sociedad ecuatoriana se desarrolla, por medio de la educación, el acceso al comercio, por el arribo de nuevos grupos sociales al poder político, la diversificación de tendencias económicas, políticas y sociales, e incluso el número de habitantes del país.

Este desarrollo no fue mecánico, puesto que el progreso de la sociedad ecuatoriana iba por un adarivel, mientras la organización administrativa y burocrática iba por otro, lo cual ha repercutido hasta nuestros días, manifestándose en una administración pública con visos coloniales unido a un sentimiento paternalista todo poderoso, que juzga y se jerarquiza ante los ciudadanos que ya no son cientos ni miles como en días anteriores, sino millones que reclaman un servicio oportuno, el mismo que todavía se encuentra empantanado en las tradiciones y organización colonial, dando en muchos casos un trato de súbditos y no de ciudadanos con derechos y deberes que habitan en un país democrático libre y soberano dentro del contexto internacional.

Esta situación se ha hecho presente cuando los ciudadanos recurran ante la administración pública, a solicitar certificados de honorabilidad, presumiendo que todos son deshonestos, cuando es obligado a realizar pruebas distintas a aquellas consideradas en la ley; cuando necesitan se les confiera una cédula, sea tributaria o de identificación; cuando recurren a solicitar partidas de nacimiento, defunción o de estado civil; el momento de probar la su pervivencia; cuando se recepta una declaración, se presume que es falsa y se obliga la presencia de testigos, de cuyos juramentos no siempre enama la verdad, en fin estos son algunos ejemplos de los muchos que entorpecen y di ficultan la vida de los ciudadanos ecuatorianos.

b. Respuesta del Estado a través de la Administración Pública

Desde el punto de vista pragmático, los gobiernos satisfacen la relación demanda-satisfacción social, a través de la administración pública que, para el efecto, constituye el medio más inmediato de concretar objetivos, políticas y recursos para la producción de bienes y prestación de servicios. Esta situación ha obligado en gran medida, a acelerar el crecimiento burocrático, que por ende ha complicado la marcha administrativa, buscándose como objetivo la interrelación de los elementos que componen el sector público, convirtiéndose de esta manera, en un sector estratégico para los programas de desarrollo, considerando la intervención del Estado en el contexto nacional. Esto no significa que la administración pública constituya un fin, pero si es un factor capaz de acelerar o detener acciones concretas a través de las cuales se demuestra la efectividad de los gobiernos. La política traza los fines, establece las metas; la administración supone la capacidad para alcanzarlos. De nada sirven grandes metas y ambiciones fines sin capacidad administrativa para lograrlos; de poco o nada serviría una eficaz administración persiguiendo fines contrarios a los deseables, carentes de finalidad.

Una correcta administración significa tener fines y saber alcanzarlos, es querer y poder, saber y actuar, conocer para transformar y transformar para conocer. El pueblo demanda democracia y eficacia; no quiere que a nombre de esta última, se exponga sus derechos, no quiere que a nombre de la primera, se sacrifiquen o defieran sus necesidades; quiere que, a la vez exista democracia y eficacia.

Si partimos de la premisa que la administración pública, en cuanto a su organización y comportamiento, no es sino un reflejo de la organización y comportamiento de la sociedad, tenemos que admitir las características y falencias de la burocracia como un constante, pero que no significa desconocer que ésta cumple un papel protagónico en cuanto a la efectividad del funcionamiento del sector público. En consecuencia, es indispensable mejorar los niveles de productividad y servicio, para lo cual se debe elevar la capacidad administrativa de la burocracia como titular de la acción. En última instancia ve-

mos que es en el sector público, donde descansa la responsabilidad de operación para la conducción, puesto que sin su concurso no hay operatividad, y sin ésta, los gobiernos no podrían manifestarse objetivamente a través de decisiones que les permita la conducción de la sociedad hacia el desarrollo.

En otras palabras resulta primordial influir en el modelo burocrático imperante para así adaptarle en función del comportamiento social y de sus rápidos cambios, motivados especialmente por el avance del conocimiento científico y desarrollo tecnológico, lo que nos obliga a emplear cada vez mejores y nuevas energías, realizando permanentes ajustes en busca de nuevas condiciones, que permitan equilibrar la demanda ciudadana y la entrega de servicios del sector público.

La burocracia especialmente es un tipo de sistema social que recibe y ejerce influencias en el medio ambiente, respondiendo a la naturaleza de su organización. Por lo tanto es muy difícil que el sector público funcione y dé respuestas positivas de servicios, si se lo reglamenta o se impone jurídica y jerárquicamente normas y procedimientos; debe más bien hacerse por medio de concientización en el ejercicio de su actividad, el mismo que viene a ser un cambio netamente cultural y de adaptación que favorecerá a los ciudadanos y a las Instituciones.

El Programa de Desburocratización, tiene un alcance nacional. En éste están involucradas todas las entidades del sector público, todos los procedimientos en general de la administración, y lógicamente, están involucrados los ciudadanos como demandantes de este servicio. Siendo un Programa que tiene un alcance tan grande, se hace imperiosa la necesidad de una correcta definición de objetivos, siendo ésta la orientación más adecuada para el desarrollo del Programa. Adicionalmente se han determinado las prioridades correspondientes, pues de otra manera no podríamos concretar trabajo alguno.

Si tenemos como punto de partida el Estado Ecuatoriano, que define en la Constitución Política, sección IV, Art. 125, en el cual se menciona los medios necesarios para alcanzar estos objetivos, uno de los cuales es la ad-

ministración pública; así tenemos entonces, que ésta da su aporte a la obtención de los objetivos del Estado por medio del servicio público, pero, para que este servicio constituya realmente un aporte a los objetivos del Estado, como característica debe ser: oportuno, ágil y eficiente. En la medida en que el servicio es eficiente, podremos hablar de la obtención de resultados, y cuando estamos hablando en el plano de los resultados, podemos decir que hemos alcanzado los objetivos particulares del ciudadano, y en la medida que el ciudadano se siente satisfecho en sus objetivos particulares, el servicio público habrá aportado en la consecución de los objetivos del Estado. Esto, desde el punto de vista teórico; esto es en esencia lo que debería hacer la burocracia, una prestación de servicios ágiles, oportunos y eficientes. Por desgracia en la realidad ecuatoriana, esta prestación de servicios ha sufrido una deformación, pues en vez de ser ágil, eficiente y oportuna, tenemos un servicio lento, complejo, tenemos una centralización, un servicio inoportuno y consecuentemente como corolario de todo esto, podríamos decir que en términos generales este servicio es ineficiente y como consecuencia lógica, no hay una plena satisfacción de los objetivos particulares ni tampoco de los objetivos generales. Es decir, no contribuye a la obtención de los objetivos generales del Estado en la medida esperada. Frente a este problema que esquemáticamente lo he expuesto, la administración pública ha ensayado varias soluciones de las que las más importantes serían: la reforma administrativa como tradicionalmente se la ha enfocado, sin haber alcanzado los resultados esperados; en la mayor parte de los casos, el enfoque que se ha dado a la reforma administrativa ha permitido un ordenamiento interno de trabajo de las instituciones, dejando para segunda o tercera prioridad, al usuario lo cual poco o nada ha influenciado en mejorar la imagen de la Institución Pública.

Ante estas circunstancias, surge la preocupación de hallar soluciones adecuadas para lo cual se implementa el Programa Nacional de Desburocratización, que trata fundamentalmente de corregir estas desviaciones del sector público para convertirlo en ágil, oportuno y eficiente, constituyendo un verdadero aporte a los objetivos del Estado.

Adicionalmente debemos destacar el sentimiento del pueblo ecuatoriano, que

busca desenredar el país, librarle de todo tipo de trámite y procedimiento administrativo engorroso y perjudicial para sus intereses; debemos respetar al ciudadano, concientizar a la administración en el sentido de que el dueño de casa es el público y no la autoridad, es necesario sustituir la arrogancia del "sabe con quien está hablando ?".

Esta es una transformación buscada también por la mayoría de servidores públicos, pues al contrario de lo que muchas personas creen, la mentalidad de los empleados públicos es básicamente sana y busca corregir sus deficiencias. Además vale la pena destacar la participación de la prensa nacional, ya sea señalando las falencias o aciertos del Programa de Desburocratización.

Debemos tener claro que la Desburocratización no es un proceso inmediatista, sino más bien requiere de tiempo, aceptación y participación nacional; se busca apartar la centralización absorbente, complicada y formalista. Características administrativas que las tenemos presentes en las leyes, decretos, reglamentos, etc., que rigen al sector público. Este desfase de legislación será resuelto a través de las reformas que cada caso particularmente amerite acorde a las necesidades del sector público.

B. DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ECUATORIANA

1. RESEÑA HISTORICA, TECNICA Y LEGAL

La burocratización constituye una tendencia secular de nuestra administración pública, cuyas causas más profundas se encuentran en la sedimentación de hábitos y prejuicios heredados de nuestro pasado colonial e incorporados a los hábitos del sector público. En cuanto a la "centralización", al "formalismo" y a la "desconfianza" que, invariablemente presentes o subyacentes en nuestras leyes y reglamentos, pasaron a ser los principales responsables de la obstinación burocrática ecuatoriana, han traído como consecuencia la inoperancia e ineficacia administrativa. De hecho, la centralización excesiva de las decisiones y la poca voluntad para delegar, se transformaron en una especie de enfermedad crónica en nuestro sector administrativo. La concentración del poder de decisión es la causa princi-

pal de la lamentable morosidad de soluciones, el incontrolable crecimiento de la maquinaria burocrática y la progresiva pérdida de autoridad; a ésto se suma el centralismo administrativo que provoca la exacerbación de una óptica excesivamente central, que tiende a aplicar soluciones uniformes y padronizadas en un país amplio y heterogéneo, marcado por diversidades y peculiaridades que reclaman soluciones específicas para cada caso.

El exagerado apego al formalismo se demuestra en el absurdo de dar más importancia al documento que al hecho. Finalmente, la marcada desconfianza, traducida en al mórbida obstinación del fraude, está presente en la mayoría de las leyes, reglamentos, manuales, etc., que regulan la administración pública y las relaciones de servidores y usuarios.

La desconfianza en el usuario, en el servidor y en el empresario, es la responsabilidad de la inmensa cantidad de exigencias, formalidades, certicados y otros tipos de comprobación previa, sistemática y documental, que únicamente sirven para dificultar la vida de los honestos, sin preocuparse de los deshonestos. Todo ésto se exige porque, en la administración pública, especialmente, al contrario de lo que ocurre en nuestra vida particular, "es prohibido creer en las declaraciones de las personas", aunque sepa que tales declaraciones, en su mayoría, son verdaderas y, no obstante, la falsedad constituya delito expresamente castigado por las leyes penales. En el Ecuador, en vez de mandar al mentiroso a la cárcel, se obliga a todas las personas que prueben sistemáticamente, con documentos que no son deshonestos. Con ésto, se castiga al honesto sin castigar al deshonesto, que es el especialista en falsificar documentos. El documento esencialmente falso, normalmente es más perfecto que el verdadero; las rendiciones de cuentas del deshonesto son impecables en cuanto a la forma.

La influencia y la práctica continuada de tales vicios y prejuicios, acabaron por transformar a la administración pública, a lo largo de los años, en un organismo enorme y cansado, complicado e ineficaz, centralizado, insensiblemente deshumanizado. Existen, evidentemente, excepciones honrosas y notorias de algunos organismos y sectores, bien identificados por el público.

La verdad es que el país nació rigurosamente centralizado y reglamentado. Desde el primer instante, todo aquí se sucedió de arriba hacia abajo y de atrás para adelante.

No es de extrañar, por lo tanto, que la burocracia se haya opuesto a la so ci dad. Fué una consecuencia de la propia naturaleza de nuestra colonización. En el caso ecuatoriano, la colonización constituyó una iniciativa del Estado, atribuída por el gobierno español a personas de su confianza, con el objeto de consolidar la conquista del territorio y propiciar extraordinarios beneficios económicos a la Corona. Ninguna semejanza existe con lo ocurrido con otros lugares, en que una parte del pueblo emigró espontáneamente con la intención de establecerse en otro lugar y creó sus propias instituciones, en beneficio de sus habitantes. En este caso fué la soci dad la que instituyó la autoridad. Aquí, en el Ecuador, fué la autoridad la que fundó y moldeó la soci dad.

Desde entonces, el Ecuador ha caminado mucho en el curso de un proceso pro gresivo de liberación y de autoafirmación. Con la independencia de la Corona y el establecimiento de la República, ocurrieron profundas modificaciones en nuestro comportamiento político, social y económico. Sin embargo, en el campo administrativo propiamente dicho, realmente poco o nada se modificó. Por la fuerza de nuestra tradición formalista, la burocracia en el Ecuador es toda escrita. Esto es, siempre obedeció a leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas, resoluciones, etc., en que todo está minucio samente reglamentado. Tal circunstancia explica la inmovilidad centraliza dora, característica de nuestra administración y el descompás cultural que hasta ahora se observa entre ese comportamiento y la actitud de la mayoría del pueblo ecuatoriano.

De hecho, fué especialmente en la administración pública donde se refugiaron y enraizaron el "autoritarismo, el centralismo, el formalismo, la des confianza y la tutela", que marcaron el arcabuz burocrático-colonial-español, y, anclados en la dificultad de alterar las reglas escritas de la burocracia, se han mantenido intactos a través de los siglos sin prestar aten ción al advenimiento de ideales republicanos y de los conceptos de ciudad ana y libertad, proclamados en el plano político e incorporados en los tex tos.

tos de nuestra sucesivas constituciones. Actualmente, como en el Ecuador colonial, salvo distinguidas excepciones, el usuario continúa siendo tratado como súbdito y no como ciudadano. Por otra parte, este Estado no es precisamente el Estado proveniente de una autenticidad indígena, sino que es producto del capricho español, de las costumbres españolas. Esta conquista, como había dicho, fué aplastante, nos quitó la autenticidad, los valores de disciplina, austeridad, de apego al trabajo, perseverancia y que, en el lastre de los siglos, influencia en la conducta del funcionario público, rodeada de un paternalismo negativo, que lo hace indiferente, insensible para preocuparse de su semejante que está delante de la ventanilla, endureciendo los métodos que pueden ser simples, creando controles a capricho particular que se vuelven verdaderos poderes frente al que no tiene poder, frente al usuario que acude a solicitar un servicio.

2. LA TRADICIONAL REFORMA ADMINISTRATIVA

La administración pública, a partir del año 1964, ha estado sometida a programas consecutivos de desarrollo administrativo, éstos han sido parte fundamental de los diferentes planes de desarrollo económico y social que se han ejecutado en el país. Estos programas han planteado diferentes políticas y objetivos que permitan modernizar la estructura orgánica y funcional de la administración para lograr la ejecución concreta de la planificación establecida. Además se han puesto en vigencia los sistemas administrativos principales y auxiliares, con el afán de sistematizar los procesos de planificación, programación presupuestaria, desarrollo administrativo, administración de los recursos humanos, control de auditoría, contabilidad, etc. Por otro lado, es digno de anotarse el esfuerzo desarrollado para modernizar el marco jurídico del país, a las necesidades actuales de la sociedad ecuatoriana.

En este período, como una modalidad diferente de reforma administrativa, se está aplicando el Programa Nacional de Desburocratización, con el propósito de conseguir que el servicio público sea ágil, oportuno y eficiente para el ciudadano. Así como también para sensibilizar al servidor público y despertar en él su vocación de servicio a la comunidad; en defi-

nitiva, se trata de mejorar la administración pública en beneficio de la sociedad ecuatoriana.

Aquí quisiera fundamentalmente relieves la diferencia entre el Programa de Desburocratización y la reforma administrativa, mientras tradicionalmente la reforma administrativa en el país ha sido enfocada dando prioridad a un estudio de la estructura para, a través de cambios estructurales, tratar de llegar a la eficiencia institucional y como consecuencia de las dos anteriores, llegar recién a ofrecer una mejor atención al público; en cambio el Programa Nacional de Desburocratización tiene como factor principalísimo la atención al usuario, atenderlo como él se merece dando paso a que la administración pública cumpla con su finalidad esencial y fundamental que es la de ofrecer servicio para, como segundo factor, llegar a la eficiencia institucional; es decir, en la medida en que nosotros seamos capaces de ofrecer un buen servicio al ciudadano, estaríamos alcanzando una eficiencia institucional y dejando en última instancia y como último factor, al estudio de la estructura administrativa, correspondiéndonos el estudio de la estructura en los casos que realmente sean necesarios. Estos podrían ser los antecedentes que nos han llevado a tratar de encontrar una metodología adecuada para la aplicación del Programa; y el problema se hace un tanto más difícil cuando consideramos y por principio sabemos que la desburocratización no es un problema técnico sino un problema cultural.

La mayoría de intentos que se han efectuado en el país con el sano propósito de enmendar las fallas de la organización burocrática, se han concentrado en los elementos estructurales de la misma. Se ha insistido que el Sector Público no tiene una coherencia en su contenido y que por lo mismo, al elaborar una clasificación que distinga claramente el Gobierno Central y el Gobierno Seccional y dentro de éstos, las funciones y los organismos, el mecanismo burocrático iba a dar exitosos resultados en el manejo de la cosa pública.

Hace mucho tiempo cuando se inició en el país los estudios de ciencias administrativas en la Universidad Central se ha venido enfatizando en los presupuestos intelectuales de Fayol y Taylor, como requisito indispensable de aplicación dentro de la pirámide administrativa del Gobierno, para lograr

el funcionamiento eficaz.

Inbuídos dentro de este contexto, en los últimos veinte años el Ecuador se ha percatado de una verdadera distorsión de la doctrina. Las reformas administrativas no se han quedado sino EN EL BUROCRATISMO Y EL ORGANIGRAMISMO. Por un lado se ha puesto una camisa de fuerza a la organización gubernamental, y por otro los movimientos de organización informal han hecho tabla rasa de los fundamentos legales que le dieron origen.

Si se hiciera un análisis de los planes de gobierno, la estructura organizacional, las funciones y tareas prescritas en los manuales y hasta los procedimientos diseñados, nos encontraríamos con la sorpresa de que su cumplimiento es muy discreto. Y qué decir de la eficacia misma de las organizaciones y su burocracia. Al preguntar a los usuarios sobre cómo reciben los servicios, la respuesta es de que no existe una efectiva ni oportuna contestación a sus requerimientos, ni siquiera en los aspectos que rodean al acto administrativo, esto es: la voluntad, el interés, la preocupación, y el buen trato.

Significa entonces que es imprescindible acudir a un cambio sustancial de análisis para lograr con certeza descubrir qué factores inciden en el comportamiento de los burócratas, que son los que en definitiva mueven la administración en todas las direcciones.

Se podría asegurar que la concepción misma del planteamiento inicial debe ser variada. Al inicio del movimiento reformista de la administración se insinuó con demasiado énfasis y quizá pudo haber sido necesario para crear conciencia que la finalidad del mejoramiento burocrático era por sí y ante sí en favor de las instituciones y sus elementos. Es decir que el burócrata se mentalizó de la idea de que la burocracia y el burócrata no son sino medios para la consecución de un servicio en favor de la comunidad.

Por otra parte la aguda crisis económica que se ha iniciado en el país, no fué evidente, en los caracteres dramáticos que hoy se observa, en las dos últimas décadas, de manera que esta situación exige un replanteamiento del problema en los siguientes términos:

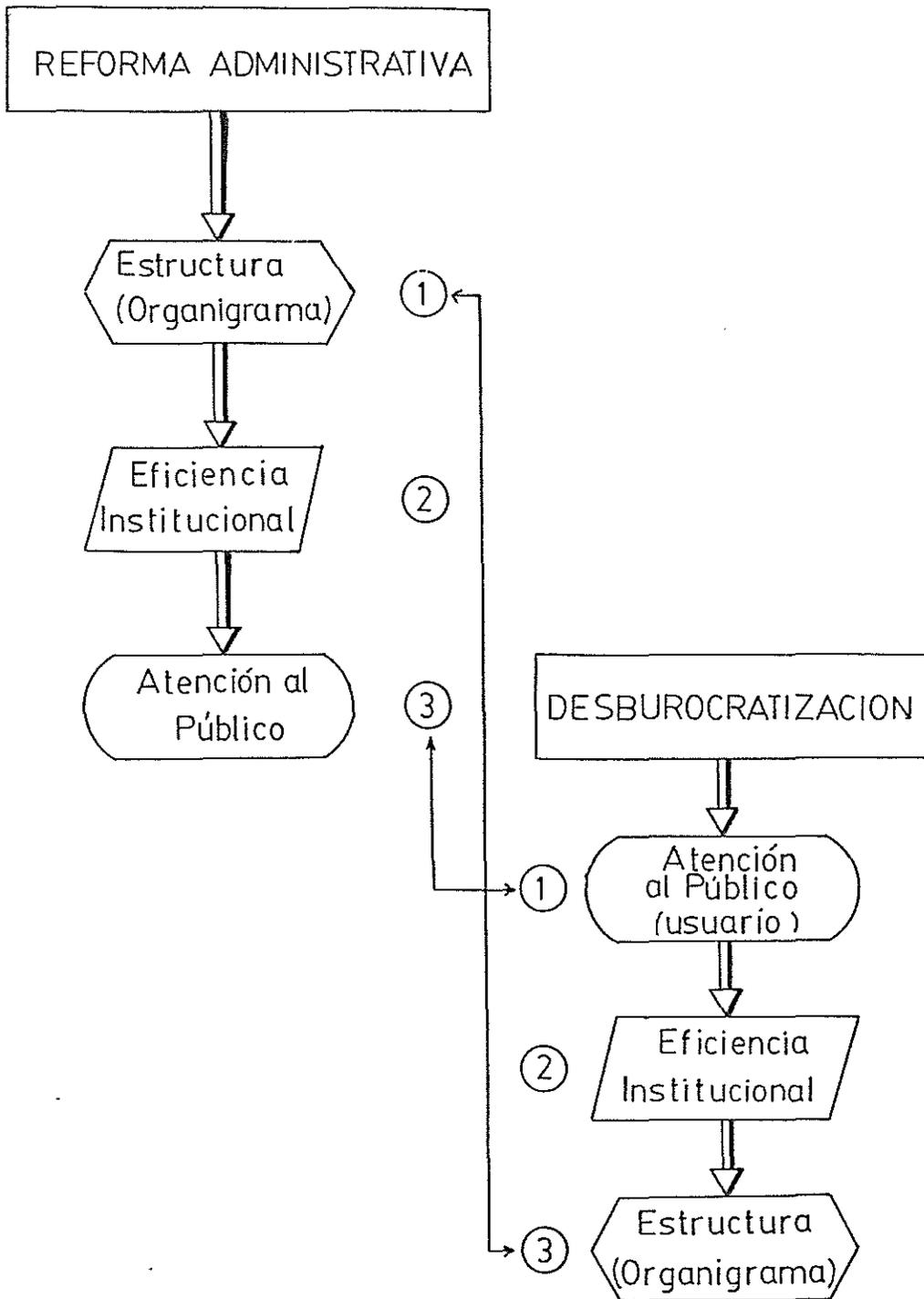
a. Internamente dentro de las oficinas del sector público, se ha logrado mejorar las condiciones del burócrata, pero sin que la productividad haya mejorado.

b. La crisis económica determina, hoy más que nunca la aplicación no solo de la doctrina administrativa a la luz de la teoría, sino alcanzar a una gran sensibilización para cambiar sustancialmente la conducta y comportamiento del servidor público.

c. Los medios de control de la cúpula del gobierno deben impedir la tendencia hipertrofiante de los burócratas, puesto que se corre el riesgo de nulitar el principio de autoridad que es la base de la más incipiente organización y mucho más de la gubernamental.

La reforma administrativa en el Ecuador no ha alcanzado, hasta el momento, los objetivos que se propuso, llenando de esta manera bibliotecas, archivos repletos de informes que las diferentes comisiones se sirvieron poner a consideración de las diferentes unidades administrativas, pero cuyos resultados han sido decepcionantes pues encuentran, como tiene que ocurrir, la firme oposición de arraigados intereses burocráticos. Adicionalmente, dentro del proceso de reforma administrativa, se ha venido insinuando constantemente que la capacitación, tecnificación y perfeccionamiento del personal constituye la panacea para mejorar el rendimiento de la burocracia, toda vez que este adiestramiento no ha cumplido con los objetivos previstos y mucho menos con el rendimiento esperado.

Por lo tanto, el Programa de Desburocratización, no se trata de una reforma más en busca únicamente del cambio, de la simetría, del organigrama o el nombre pomposo de la institución pública. Eso es degenerar en el organigramismo, lo que no tiene trascendencia, es decir, no tiene importancia en la parte medular, buscándose exclusivamente un cambio de actitud, de comportamiento, que genere una eficiente productividad del sector público.



3. COMPORTAMIENTO GENERAL

a. Situación Actual

A lo largo de la vida administrativa del país, se ha intentado agilizar la administración pública ecuatoriana a fin de transformarla en un sistema eficiente, dinámico y productivo, cuyos beneficiarios sean los ciudadanos.

La estructura orgánica y funcional no ha sido definida concretamente, por lo que todavía existe duplicación y paralelismo de funciones y tareas entre las diferentes instituciones del sector público, trayendo consigo el desmedro de toda clase de recursos. El crecimiento de la administración pública, ha sido desordenada, muchas veces de acuerdo a las necesidades y otras relacionadas a los compromisos políticos.

En otras ocasiones, la negligencia en el cumplimiento de las responsabilidades asignadas por la Ley a las entidades del sector público, han dado lugar a la creación de otras que subrogan las tareas de éstas. Todo esto ha dado como resultado un sector público enorme, complejo y difícil de coordinar e integrar sus actividades al proceso de desarrollo.

Para tener una idea más justa del grave problema del sector público, mencionaré varios problemas que afectan la marcha administrativa:

- 1) Escasa descentralización administrativa.
- 2) No se ejecutan los planes previstos en la planificación nacional, existe anarquía en las obras.
- 3) Ausencia de coordinación institucional en la ejecución de obras públicas, a nivel nacional, provincial y cantonal.
- 4) Anarquía en la jerarquización institucional, no tiene como fundamento un análisis serio de la organización.
- 5) Desmesurado crecimiento del sector público, sin causa justificada.

- 6) Excesivo número de personal administrativo en unas instituciones y escaso personal técnico en otras.
- 7) Anarquía en el sistema de remuneración a nivel nacional.
- 8) Falta de recursos materiales y espacio físico en unas instituciones, en contraste con la abundancia y amplitud que existe en otras.
- 9) No se ha logrado organizar un sistema nacional de información actualizada, que nos permita realizar estudios en los campos económico, político y social.
- 10) Atención preferente que se da a ciertas instituciones en desmedro de otras.
- 11) Falta de delimitación de funciones concretas para las entidades del sector público.
- 12) Paralelismo y duplicación de funciones entre los diferentes organismos del Estado.
- 13) Falta de eficiencia y oportunidad en la prestación de servicios públicos.
- 14) Inexistencia de sistemas de control y evaluación en muchas instituciones del Estado.
- 15) Marco jurídico obsoleto a las necesidades del desarrollo nacional.
- 16) Falta de solidaridad del servidor público con los propósitos de desarrollo.
- 17) Anarquía en el sistema de compras y suministros de las instituciones públicas.

b. Causas

No ha sido posible actualizar el marco jurídico vigente a las

demandas del desarrollo, lo que constituye un verdadero obstáculo para la vida del país. Es necesario reformar algunas leyes, que por su enunciado hacen de difícil ejecución los diferentes trámites; así podemos citar la Ley de Licitaciones, para agilizar los procesos de contratación de obras públicas y adquisición de mercaderías; la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, no debe ser solamente punitiva en el sistema de control; más bien debería prevenir la comisión de delitos; la Ley de Régimen Provincial y Municipal, deben ser revisadas para lograr la mayor capacidad de organización de estas entidades, que permita coordinar con las obras que ejecutan otros organismos del Estado.

El sector público ecuatoriano, constituido por dependencias, organismos, instituciones, entidades adscritas y empresas públicas a nivel nacional, ha sufrido un crecimiento desmesurado, y por otro lado, se ha descentralizado en regiones, buscando tener mayor agilidad en la toma de decisiones, sin considerar aspectos de implementación y estudios de las mismas. Sin embargo de lo programado, en las instituciones del Estado, no se ha logrado coordinar el cumplimiento de sus funciones en las áreas de competencia individual con otras que ejecutan tareas similares, dando como resultado un desgaste de esfuerzos y recursos en un mismo proyecto. Este comportamiento institucional, conlleva a la duplicación, paralelismo y superposición de tareas, así como la competencia entre organismos públicos. Estos problemas o inconsistencias se notan muy claramente en la ejecución de obras de educación, saneamiento ambiental, caminos, salud pública, desarrollo comunal, siendo estas tareas ejecutadas tanto por entidades municipales, consejos provinciales, Ministerio de Obras Públicas, unidades ejecutoras y otros organismos de desarrollo regional. Lo cual anarquiza la planificación nacional, incluso este desorden ha llegado a extremos de convertir las obras en políticas o regionales, atentando seriamente la unidad nacional.

Esta situación afecta al sector público y dificulta la ejecución de programas determinados por el CONADE. Los esfuerzos que se realizan para armonizar e integrar las funciones de las entidades públicas, tropiezan con las disposiciones legales vigentes y que en muchos casos, determinan autonomías mal entendidas, por lo que es necesario revisar el marco jurídico vigente para definir áreas de competencia y jurisdicción de las entidades

del sector público ecuatoriano.

Una de las claves de la teoría clásica, según se sabe, es el principio de la autoridad jerárquica que da coherencia a toda la organización al facilitar la transmisión vertical de las decisiones. En la concepción prusiana este paternalismo rígido está totalmente aceptable. La complejidad de las especializaciones, la distribución de funciones, el número de funcionarios, el tamaño de la población, etc., eran hasta cierto punto controlables, más en la actualidad todo ello ha experimentado un vuelco. El país está atravesando un cambio de actitud, y sin embargo la burocracia manipula su poder, siendo insensible el clamor de las demandas y dando origen inmediatamente a situaciones inequívocas de descontento y rebelión.

La institución como autoridad está perdiendo fuerza. En manera alguna se insinúa que se elimine la autoridad pero su actuación debe variar. En el cambio de la Ley de Hacienda por la Ley de Régimen Financiero se introduce por primera vez en más de cuarenta años, lo que se denomina la responsabilidad compartida. Sabemos que antaño se decía que se delega autoridad más no la responsabilidad, hoy estamos claros de que a la par que se entrega autoridad se está entregando responsabilidad, aunque aún se mantenga, y de acuerdo a las diferentes jerarquías la responsabilidad final. Pero aquí surge un primer problema en los países Latinoamericanos entre los que se encuentra el Ecuador. Con esa pretensión hipertrofiada las personas que reciben autoridad tratan de agrandar sus atribuciones dentro de la jurisdicción encomendada y muchas veces no solo que incumplen las decisiones de la jerarquía superior sino que la impugnan y se revelan. Tal es el caso de las manifestaciones de los entes autónomos que se olvidan que tienen vida por decisión del organismo superior, que no ha abdicado su autoridad y que simplemente ha descentralizado y desconcentrado para permitir un mejor funcionamiento de los servicios.

Si bien es verdad que este es un hecho en los delegatarios, sorprende la prepotencial paternal de los delegantes. En el mismo lado de la Ley de Régimen Financiero, y a pesar de las disposiciones claras en el denominado sistema de control interno, los directores financieros son sorprendidos con órdenes para que legitimen y cancelen obligaciones que están fuera de un

programa de adquisiciones y muchas veces ni siquiera tienen la sustentación presupuestaria suficiente.

Sucede por otra parte que algunas autoridades de nivel medio, Subsecretarios y Directores Departamentales o Jefes de Sección utilizan cauces informales, en ocasiones sorprendentes, que terminan con la misma jerarquía superior.

Otras de las causas que impiden corrección a este problema es la proliferación de unidades con una jerarquía de decisión más o menos importante, antes que por la expansión de volumen de trabajo, los organismos del sector público han experimentado un crecimiento desmesurado como producto de una novelería irracional que de la noche a la mañana ha originado centros de decisión innecesarios que anarquizan el sistema. Así por ejemplo los Ministros tienen dos, tres, cuatro y hasta cinco subsecretarías, las mismas que a su vez tienen diez divisiones o direcciones.

El nivel de especialización es incompatible con la jerarquía tradicional, para la cual se hace necesario que las designaciones en altos puestos burocráticos recaigan sobre personas capacitadas para el desempeño de los cargos que ocupan. Esta medida permitirá que la Institución y el Sector Público en general alcancen efectividad en su funcionamiento.

CAPITULO II

A. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZACION

1. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE DESBUROCRATIZACION

a. En el Brasil

El Programa Nacional de Desburocratización fue creado en julio de 1979, por el Presidente Joao Figueiredo, con el objetivo de dinamizar y simplificar la administración pública brasilera. Una orientación y coordinación del Programa, inicialmente atribuidas a un Ministerio Extraordinario, son hoy ejercidas por un Secretario Ejecutivo, directamente subordinado del Presidente de la República. El Programa busca primordialmente un cambio de la tendencia histórica de la administración pública por la excesiva e innecesaria centralización, el formalismo exacerbado y, por consiguiente, la ineficiencia en la prestación de servicios públicos y en la busca de soluciones adecuadas para los graves problemas sociales y económicos del Brasil.

Esa iniciativa inédita y por qué no decir, revolucionaria del combate a la ineficiencia administrativa produjo, en los últimos cinco años, resultados sorprendentes: aproximadamente 300 normas fueron expedidas en base a los principios del Programa: más de 600 millones de documentos dejaron de ser exigidos, a cada ciudadano y a las empresas; una reducción de costos, tanto para el sector público como para el privado, se aproxima hoy a los cuatro billones de dólares anuales, esto es, cerca de 1,5% del PIB brasilero. Entretanto, esto se evidencia en la lucha contra la burocracia y un cambio claro de actitud, dentro y fuera del gobierno, en lo que respecta en la relación entre el público y la máquina administrativa. Las ideas de que servicio público significa exactamente servir al público es que el ciudadano no es esclavo de la burocracia gubernamental sino el beneficiario de ciertos servicios a los cuales tiene derecho, no como enunciados retóricos sino como hechos verdaderos, íntimamente vinculados con el ideal de consolidación del régimen democrático.

El éxito de un Programa de esta naturaleza depende de la adecuada comprensión de las razones históricas y culturales del fenómeno burocrático, de un arreglo de prioridades con criterio siempre a favor de los intereses del público y de la formulación de estrategias flexibles. Es decir, para vencer las resistencias inevitables, se deberá contar con un apoyo político sólido y la alta credibilidad popular.

Una excesiva centralización administrativa, un formalismo rígido y de desconfianza generalizada en la palabra y en el comportamiento del ciudadano, son los rasgos más característicos de la administración pública en el Brasil. La centralización administrativa se remonta a los tiempos de la colonización portuguesa. En 1808, cuando la invasión de Portugal por las tropas de Napoleón, la sede del Reino fué temporalmente transferida a Brasil. Cuando, algunos años más tarde, la Familia Real y la Corte regresaron a Portugal, aquí dejaron los principales ingredientes que irían a modelar la estructura administrativa brasilera. En la Independencia, en 1822, con la adopción del régimen republicano en 1890 no implicaron el abandono de la vocación centralizadora. Las tentativas de establecer un gobierno menos centralizado, sobre la forma de una república federativa, tuvieron poco éxito. En el período de vigencia de la Constitución de 1946, la más democrática y descentralizadora de sus Constituciones, el sistema federativo reveló tener fallas y ser incompleto. Hasta hoy, sobre muchos aspectos, una federación continúa siendo una ficción jurídica.

El formulismo ha constituido una tradición jurídica. Helio Beltrán, Ministro de Desburocratización en el período de 1979 a 1983, manifiesta que "el Brasil ya nació rigurosamente centralizado y reglamentado". Desde el primer instante, todo aconteció en sentido vertical. Cuando Tomé de Sousa desembarcó en Bahía el año 1549, nombrado Gobernador General por el régimen absolutista y centralizador vigente en Portugal, ya trajo consigo un "Reglamento" listo y acabado, elaborado en Lisboa, que representó en verdad la primera Constitución de Brasil. A esta sociedad naciente se le impuso ciertos moldes administrativos, lo que ha constituido hasta hoy la estructura burocrática'.

El Programa es limitado al campo federal. Brasil, como una república fede-

rativa, tiene Estados y Municipios autónomos, más gran parte de los problemas burocráticos, están localizados no sólo en el Gobierno Federal sino en los Estados y Municipios, que por medio de un gran esfuerzo de colaboración se ha logrado en la actualidad la participación de todos los Estados con sus propios programas de desburocratización, considerando a los Municipios más populosos, así, el 80% de la población brasilera está cubierta, de una o de otra forma, por programas de desburocratización.

Los objetivos de este Programa brasilero son varios. Me voy a permitir enunciarlos:

Como objetivo general se busca dinamizar y simplificar la administración pública brasilera por medio de:

1) La desconcentración de las decisiones administrativas; la descentralización es una manera de aproximar a la autoridad que decide a los usuarios de los servicios públicos.

En un país de dimensiones continentales como Brasil, la centralización del poder de decisión fue un error administrativo muy grave, por el cual se va a pagar un precio elevado aún por mucho tiempo.

2) La eliminación del exceso de formalismo por medio de simplificación de rutinas, procedimientos y la moralización de las comunicaciones internas y externas. En el Brasil el hábito del papeleo y de la comunicación escrita es tan profundo que el teléfono no era utilizado hasta hace poco para absolver consultas del usuario.

Desde el punto de vista económico, la economía de la administración y del ciudadano es muy importante que se simplifiquen los canales de comunicación, que se oralicen las comunicaciones entre las personas.

3) La eliminación de controles excesivos cuyo costo sea superior a su beneficio.

4) La sustitución de controles previos y exhaustivos por con-

troles selectivos sobre la ejecución de las tareas selectivas. Por lo tanto este proceso busca suprimir controles que tengan que ver con la forma pero que no alteren la sustancia del acto administrativo.

5) Hacer efectiva la palabra del ciudadano, aceptar declaraciones sin la animadversión del contenido de las mismas.

6) Evitar el tratamiento diferenciado de realidades distintas.

La burocracia tiende a patronicar reglas aplicables a situaciones heterogéneas; es un problema muy grave en el desarrollo, toda vez que no existe un país medio; hay la realidad del norte, caracterizada por la pobreza, y del sur, por el desarrollo.

7) La reducción de la intervención regulatoria del gobierno en la vida de los ciudadanos y de las empresas.

En cuanto a la organización interna del Programa, debemos destacar la participación del Secretario Ejecutivo que tiene poderes para, en nombre del Presidente de la República, dirigirse a cualquier autoridad o funcionario de la administración federal y solicitar medidas que deberán ser atendidas prioritariamente; además, el Secretario está facultado para exigir el cumplimiento de sus decisiones y para controlar el cumplimiento pleno de las leyes y reglamentos creados bajo las diferentes políticas del Programa de Desburocratización.

El equipo del Programa es muy reducido; cuenta con un Secretario y 12 asesores altamente calificados e identificados con la filosofía del Programa que trabajan de manera informal, sin jerarquías, en cooperación con todos los sectores del Gobierno. Adicionalmente, es importante señalar que el Secretario tiene autoridad para requisitar cualquier funcionario de cualquier sector de la administración y de contratar personal técnico en condiciones especiales, debiendo anotar que no existe una libertad plena en cuanto al manejo del presupuesto para tales efectos.

La estrategia es otro punto clave de la desburocratización. Es fundamental la aplicación de prioridades, la desburocratización no puede ser un

ataque inmediato y global a toda la inmensa área burocrática, sino un ata que selectivo y gradual a partir de las exigencias y complicaciones que afectan al mayor número de personas.

Los grandes cambios estructurales son completos y requieren larga duración por ejemplo, hay dos trabajos que están en vías de terminarse; uno es el es latuto de la microempresa. Se trata de un proyecto de ley cuyo objetivo es dar un tratamiento favorable a las más pequeñas de todas las empresas. Es también un esfuerzo de creación de los llamados tribunales de las pequeñas causas que constituye uno de los principales problemas del Brasil; la insuficiencia de la asistencia judicial. Son programas que han requerido años de trabajo y no se puede ompezar por trabajos de esta naturaleza. Es muy importante que los resultados iniciales de un Programa como éste sean percibidos por la población, porque es la única manera de asegurar la credibilidad del Programa.

Es necesario identificar áreas donde la desburocratización puede realizarse a corto plazo, por ejemplo, la eliminación de documentos y procedimientos que no dependan de cambio de ley; además, la sensibilización de la opi nión pública es esencial para que el Programa adquiriera legitimidad junto con la opinión pública; este soporte es necesario para luchar contra la resistencia del aparato administrativo, anotando que la misma cultura del país se opone a un trabajo de este orden.

Es importante anotar que la permanencia del Programa se logrará con: volun tad política, participación del servidor público y los ciudadanos.

b. En el Ecuador

El Estado ecuatoriano, de acuerdo a la Constitución Política y más leyes de la República, tiene atribuciones tareas y funciones que cumplir en beneficio de la sociedad. Esta prestación de bienes y servicios lo rea liza a través de los diferentes Organismos Institucionales, que estructura dos de acuerdo a las normas vigentes constituyen la estructura de la Administración Pública, y por medio de ésta se canalizan los recursos humanos, financieros y materiales, conformando un conjunto de tareas y responsabili

dades en la búsqueda del bienestar de la sociedad y el desarrollo socio-económico del país.

Existen factores políticos, económicos y sociales, que determinan el crecimiento y desarrollo del país, dentro del factor social se encuentra la administración, como un elemento estratégico, de cuya capacidad, organización y eficiencia, depende en alto grado la correcta ejecución de los planes y programas de desarrollo propuestos por el Gobierno.

Históricamente el país, desde el año de 1830, en que se inicia como un Estado, libre e independiente, los diferentes Gobiernos se han preocupado por ir adecuando y organizando la administración pública, de acuerdo a las necesidades emergentes de la sociedad, procurando conseguir una configuración consistente, sistemática y seria, que permita alcanzar eficacia y eficiencia en la conducción del proceso de desarrollo ecuatoriano.

Se afronta en forma planificada la modernización de la administración pública, a partir del año 1964, fecha en que se adopta la planificación como norma del gobierno, la misma que consta en los diferentes planes de desarrollo, que sucesivamente se han ido aplicando en el país, además constan los objetivos, políticas, estrategias y programas de desarrollo y modernización de la administración pública, con el propósito fundamental de transformarlo en una área más eficiente y productiva. Se procura organizar por sectores, los servicios que presta el Estado a la sociedad, se ponen en vigencia nuevas leyes o se actualiza el marco jurídico de acuerdo a las necesidades; se introduce sistemas administrativos, que ordenan la estructura orgánica, funcional e institucional, así como los procesos básicos de planificación, presupuesto, administración de recursos humanos, otros; se capacita constantemente a los servidores públicos, para lograr mayor eficiencia y mejorar los servicios que presta la administración pública a la ciudadanía. Sin embargo del esfuerzo desplegado, existen problemas que afectan el buen servicio que merece la ciudadanía, deteriorando la imagen de la administración, además el servidor público ha permanecido apático y no ha sido solidario con los propósitos determinados en los programas de desarrollo, ni está motivado para despertar su ingenio, creatividad o innovación de cambio. Además se debe procurar la simplificación

de trámites y procedimientos, que permanecen intocados en las instituciones, por lo que, la atención al público resulta lenta e inoportuna.

Por lo expuesto, el Gobierno Nacional, mediante decreto ejecutivo, instituye el Programa Nacional de Desburocratización, con el propósito de alcanzar la mayor agilidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos, eliminándose trámites innecesarios y confiriéndose a la ciudadanía un clima de confianza en la rectitud de los procedimientos administrativos. El Programa por su naturaleza, es de tipo cultural, trata de alcanzar el cambio de actitud del servidor público y el apoyo de la ciudadanía. Es una nueva forma de enfrentar el desarrollo de la administración pública, a diferencia de las reformas propuestas anteriormente, que se preocupaban de la parte orgánica y funcional.

El Programa, concentra su atención en el elemento humano, como protagonista directo del cambio; quien en conocimiento de los graves problemas que afectan al proceso administrativo institucional, puede mejorar el servicio a la ciudadanía. Este proceso que propugna el Programa, no es inmediato, más bien se prolonga al futuro, lo importante es hacerlo en forma ordenada y programada, iniciándose en aquellas áreas y sectores más conflictivos para ir progresivamente abarcando el universo institucional del sector público, incluidas las tres funciones del Estado, ministerios, entidades adscritas, empresas del Estado, entidades autónomas, instituciones financieras, consejos provinciales y municipios.

El desarrollo del Programa por su naturaleza, no es un esfuerzo esporádico, ni circunstancial, sino constante y continuo, buscando concientizar a la administración pública, respecto de la importancia que tiene el funcionamiento ágil de la administración y la prestación eficiente de los servicios públicos. Además es importante que los servidores públicos sean solidarios con el Programa de Desburocratización, que está por encima de todo sectarismo, regionalismo o colorido político y que coincide la aspiración ciudadana, que busca un mejor y más eficiente servicio público. La Desburocratización del sector público, es de vital importancia para la estabilización política y social del país, para el desarrollo económico y para la superación de uno de los graves problemas que afecta a la sociedad

ecuatoriana.

La burocratización constituye una tendencia secular de la administración pública, que encuentra sus causas más profundas en la sedimentación de hábitos y preceptos heredados de nuestro pasado colonial, continuadas en la República e incorporadas a la cultura del servidor público. Entre estos tienen relevancia especialmente la centralización, el formalismo, la desconfianza, el venga mañana o dese una vuelta, que invariablemente están presentes o subyacentes en las leyes, reglamentos o costumbres, que intervienen en el funcionamiento de la administración pública.

La centralización excesiva de las decisiones y la falta de voluntad para delegar, se ha transformado en un mal crónico de la administración pública. Esta es una causa primordial para la morosidad a las soluciones de problemas administrativos. El centralismo, no ha permitido aplicar soluciones prácticas de acuerdo a las peculiaridades de cada región, que reclaman soluciones diferentes para problemas diferentes, por el contrario se ha tratado siempre de aplicar soluciones uniformes y estandarizadas.

El exagerado apoyo al formalismo tiene como antecedente una circunstancia absurda, en la administración pública, se le confiere más importancia al documento que al hecho, como si la vida fuera hecha de papeles y no de personas y hechos.

Finalmente, la marcada desconfianza, que se traduce en la mórbida obsesión del fraude, está presente en la mayoría de leyes, reglamentos, normas que regulan la administración pública y las relaciones de los funcionarios públicos y los usuarios. La desconfianza del ciudadano, del servidor público se manifiesta en el sinúmero de exigencias, formalidades, aprobaciones y certificados; así como de otros tipos de comprobación previa sistemática y documental, que solo sirve para dificultar la vida de los honestos, sin intimidar a los deshonestos. Todo esto ocurre porque en la administración pública, no se cree fácilmente en las declaraciones de las personas, aunque se conozca que tales declaraciones en su mayoría son verdaderas y que las falsas son sancionadas.

La práctica continuada de estos vicios, preceptos, han transformado a la administración pública, a lo largo de los años, en un sistema enorme, lento, complicado, centralizado, paternalista e ineficaz, evidentemente hay instituciones públicas que constituyen honrosas excepciones, por lo que se han ganado el aprecio del público.

Es evidente que en una primera instancia, el país como dominio Español, instituyó una serie de leyes, decretos, edictos y otras formas de organización y funcionamiento de la madre patria, sin tomar en cuenta la distancia y características naturales, sociales, económicas e idiosincrasia de nuestra región, que con el paso del tiempo se han ido adoptando algunos cambios, de acuerdo a la época e influencia de otras latitudes; sin embargo algunos vicios y formalidades quedan establecidos y vigentes hasta nuestro días, sin que jamás se haya hecho un esfuerzo decisivo y constante para extirpar estos aspectos negativos de actitudes y formalidades del servidor público. Todavía se exige que todo sea por escrito, sin tomar en cuenta la época actual de inicitados cambios científicos y tecnológicos, cuando en varios casos la forma oral, sería una vía expedita para solventar muchos asuntos de interés particular. Es decir dándole al ciudadano el trato y credibilidad que se merece, de acuerdo a las normas establecidas en la Constitución Política del Estado y los avanzados conceptos y prácticas de la vivencia democrática.

Escencialmente la Desburocratización, busca un cambio cultural del servidor público y del ciudadano, como protagonistas directos de la modernización y eficiencia administrativa. El Programa, en sí procura coadyuvar en el desarrollo administrativo del país, básicamente trata de aumentar la eficacia de la administración, lo que en muchos casos significa convencer al servidor público, despertar en él su vocación de servicio y en otros casos se trata de obligar al funcionario, que detenta autoridad, para que descentralice sus decisiones y reste su obsesión por multiplicar controles, que en la gran mayoría de casos son innecesarios. Si se quiere facilitar la solución de los problemas que interesan al ciudadano, es imperioso descentralizar decisiones, eliminar controles excesivos, simplificar trámites, reducir el papeleo y conceder validez a la declaración de las personas, hasta que se pruebe lo contrario. Estas acciones difícilmente se puede conseguir por vía

técnica, en todo caso depende de la voluntad de los actores directos del acto administrativo, aspecto que corresponde a una variación, de la conducta del servidor público, con el objeto de aliviarlo de exigencias excesivas y asegurarle un servicio ágil y oportuno a que tiene derecho. No olvidemos que servicio público, quiere decir servir al público.

En general los programas de reforma administrativa, han tenido como objetivo el reforzamiento institucional, tratando de aumentar su eficacia y productividad. El Programa no se ocupa directamente del ordenamiento de organigramas, más bien trata de alcanzar los orígenes de la burocratización y examinar la estructura institucional y normativa que regula el comportamiento de la administración. Se preocupa de actualizar el texto de leyes, decretos y reglamentos, para extirpar las normas heredadas de nuestro pasado colonial. Evidentemente es un desafío que debe ser enfrentando con el respaldo de una clara y conciente voluntad política para desburocratizar el país.

Desde los inicios de la vida republicana, se han expedido más de 156.000 leyes, decretos, reglamentos y otros actos normativos, esto demuestra el inmenso trabajo que debe ser ejecutado por el Programa, conjuntamente con las instituciones del sector público, con el fin de modificar, suprimir, o recomendar reformas al marco jurídico vigente, con el propósito de dinamizar y mejorar el servicio público ecuatoriano.

La burocratización afecta por igual y está presente, en las funciones Ejecutiva, Legislativa, Jurisdiccional y Régimen Seccional, entidades autónomas, entidades financieras, empresas públicas, identificándole a la burocratización; como la morosidad, complejidad de trámites, duplicación de requisitos, el exceso de controles, la necesidad de firmas, sellos, interminables columnas, pérdida de tiempo, insensibilidad del servidor público, gastos innecesarios, etc. Es contra todos estos problemas, que el Programa hace frente, con el propósito de agilizar o eliminar aquellos procesos o requisitos, que la ley duplica o no determina claramente, las costumbres de una administración conservadora y tradicional, que procura mantener una serie de pequeños poderes, que hacen sentir más poderosos más importante, a quien firma más documentos. Por lo tanto Desburocratizar significa es-

cencialmente, descentralizar la autoridad y simultáneamente, revitalizar y agilizar el sector público, mediante la liberación de la iniciativa y del esfuerzo creador del hombre.

2. EL DERECHO ADMINISTRATIVO ECUATORIANO

a. Sistematización de Diversos Criterios

1) Criterio Legalista

Este criterio ha sido impulsado por tratadistas franceses, italianos, españoles y argentinos. Con este criterio se consideraba al Derecho Administrativo como un conjunto de leyes administrativas que tienen por objeto la organización y el estudio de la materia propia de la administración pública.

2) Criterio del Poder Ejecutivo

Considera al Derecho Administrativo como el conjunto de normas reguladoras de la actividad del Poder Ejecutivo.

3) Criterio de las Relaciones Jurídicas

Consistía en atribuirle al Derecho Administrativo la regulación de las relaciones entre el Estado y los particulares. Así Laferrère, en Francia, consideraba que la administración pública tiene dos fines: el de los servicios públicos y el de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos; a esta última actividad el ilustre maestro francés la denominaba Derecho Administrativo. Siendo de esta misma opinión los tratadistas alemanes Otto Mayer y Fritz Fleiner.

Este criterio en el fondo comprende la relación Estado-ciudadano, lo cual resulta científicamente insuficiente, por cuanto, dichas relaciones también las observamos en el Derecho Constitucional, Penal, Laboral, Comercial y en todas las ramas del Derecho.

4) Criterio de los Servicios Públicos

En parte es sustentada por Laferrere, en la doble posición de su doble concepto; servicios públicos y relaciones jurídicas, pero fue el fundamental modo de pensar de la Escuela Realista, que se configura en Deguit, como el conjunto de normas reguladoras del servicio público, el mismo que Gaston Yeze, extiende también al Derecho Administrativo, definiéndole como el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos.

El argentino Bielma, acepta como fundamental el criterio del servicio público, en la noción concreta y materializada y no como abstracta y general que se confundiría con el concepto de función pública. Si comprendemos por servicios públicos todo lo que es de interés general o de interés público, no habría casi actividad que no fuera de servicio público.

b. Concepto

El Derecho Administrativo, es el conjunto de normas jurídicas que reglamentan la conducción y dirección de las instituciones del Derecho Público. Englobando el funcionamiento administrativo de todos los servicios y deberes estatales, dentro del ordenamiento constitucional y legal, previsto en nuestra Carta Política, que fija objetivos permanentes, de interés público en procura de alcanzar el bien común.

Al hablar de normas jurídicas, entendemos tanto la legislación positiva en sentido formal o material, como la jurisprudencia de los Tribunales jurisdiccionales o administrativos; así como la doctrina de los autores, vale decir, de todo lo que debe entenderse como fuente de Derecho Administrativo y que puede extenderse a la costumbre administrativa, la analogía, etc.

Por organismos de conducción y dirección, dentro del derecho público, globalizando el funcionamiento administrativo de los servicios y funciones del Estado, dentro del ordenamiento constitucional y legal, consideramos a todos los organismos estatales, tanto nacionales, provinciales y seccionales autónomas, descentralizadas y de desarrollo regional.

En este sentido consideramos a todos los organismos que conforman el sector público, tanto centralizados o descentralizados política o administra

tivamente, que tienen poder de decisión con jurisdicción y competencia, con capacidad para resolver determinado asunto administrativo o para comprender legalmente al Estado. Lógicamente que estas tareas previstas dentro de las atribuciones que el régimen constitucional o legal autorizan directa o indirectamente a tales propósitos.

En lo que tiene que ver con la realización de fines permanentes y de interés público, es ineludible, porque toda norma o toda actividad de Derecho Administrativo, se refiere directa o indirectamente a un interés y necesidad pública, aunque mediatamente se resuelva en la protección de intereses privados de los particulares. Puede muchas veces tener otras denominaciones como interés general, colectivo, común; orden público, utilidad pública, etc.

Estos vocablos representan siempre en su género el interés general, el estudio de determinadas instituciones de Derecho Administrativo, tales como: Ministerios y sus entidades adscritas; entidades autónomas o semiautónomas y todas aquellas consideradas en el Orgánico Funcional del sector público ecuatoriano.

Cabe destacar que el Derecho Administrativo, en su concepto más simple se ocupa de la administración pública, entendida en un doble significado, es decir como organización y dirección de personas y medios para alcanzar objetivos públicos como: ámbito de estudios, ciencia y arte de la organización inherente al Estado, con lo que generalmente se suele encarar el estudio de la administración pública, su fin mediano e inmediato es el interés público.

3. ELEMENTOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZACION

a. Surgimiento

Considerando que la prestación de los servicios públicos constituye uno de los fines esenciales del Estado, a cuya consecución están obligados gobernantes y gobernados, buscando conseguir el desarrollo económico y social del país, a través de una permanente modernización de la

administración pública, dentro de un marco legal que precautela equitativamente los derechos de los servidores públicos y el estricto cumplimiento de sus obligaciones frente a todos los ciudadanos y usuarios de los servicios que presta el Estado a la colectividad.

El Programa Nacional de Desburocratización, procura que la ciudadanía reciba atención ágil, eficiente y oportuna de la administración pública, mediante la eliminación de trámites innecesarios y el logro de niveles de eficacia y eficiencia institucional. Pretendiendo que en las relaciones de servidores públicos y usuarios, prevalezca la preservación de veracidad, que consiste en tener como válida la declaración del ciudadano, hasta que no se pruebe lo contrario, habida cuenta que el Código Penal ecuatoriano, prevé sanciones para las personas que cometan el delito de falso testimonio. Además es necesario suprimir usos y prácticas administrativas no autorizadas ni previstas en las leyes.

Es deber del Estado, garantizar el más amplio ejercicio del derecho de petición y de recibir respuestas, de acuerdo al numeral 10 del Artículo 19 de la Constitución Política; y, del ejercicio de las facultades previstas en los literales a) y b) del Artículo 78 de la Constitución del Estado y, el Artículo 9 de la Ley de Régimen Administrativo.

Bajo estos lineamientos se implementa el Programa Nacional de Desburocratización, previsto en el Decreto No.374 de 21 de diciembre de 1984, en el que se establece la organización y funcionamiento del Programa, para lo cual se crea una Comisión Coordinadora, presidida por el señor Vicepresidente de la República, e integrada por: el Inspector General de la Nación, el Coordinador de Desarrollo Administrativo y, el Director Nacional de Personal, a la que se incorporará en calidad de Asesor, el Presidente de la Confederación de Servidores Públicos.

La Comisión Coordinadora tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

- 1) Elaborar el Programa Nacional de Desburocratización y somerlo a la aprobación del Jefe de Estado. En dicho Programa se establecerán: los objetivos, políticas y prioridades trimestrales

de desburocratización.

- 2) Dirigir, coordinar, evaluar y controlar las acciones de desburocratización que se hayan implementado en el trimestre.
- 3) Ayudar a solventar los problemas o conflictos que devinieren en los programas trimestrales de desburocratización.
- 4) Demandar la colaboración y apoyo de todas las funciones del Estado, con el propósito de agilizar los servicios públicos.
- 5) Informar permanentemente al Jefe del Ejecutivo, de los resultados que vaya logrando el Programa.

La Comisión Coordinadora elaborará su propio Reglamento, en el que se puntualizará : su funcionamiento, su forma de sesionar, los métodos de trabajo, los niveles de apoyo que demande, recursos humanos y materiales que se requieran.

En el Decreto No.601 de 15 de marzo de 1985, se establece claramente las funciones que debe cumplir el Estado, a través de la Administración Pública, para agilizar y brindar un mejor servicio a la ciudadanía, de esta manera se puntualizan las siguientes normas:

- a) Las Entidades del Sector Público, no exigirán a los usuarios, sean personas naturales o jurídicas, pruebas distintas o adicionales, a aquellas claramente puntualizadas por la Ley.

Consecuentemente, salvo que la Ley expresamente lo prevea, la Administración Pública, se abstendrá de exigir informaciones sumarias para probar hechos que no han sido controvertidos; por lo tanto, admitirán la información a las declaraciones de los ciudadanos como válidas, en sus solicitudes o reclamaciones.

Si la autoridad administrativa propone hacer que el administrado a faltado

a la verdad, al proporcionar tal información, enviará los antecedentes al Ministro Fiscal del respectivo distrito, para que exite el enjuiciamiento pertinente, cumpliendo lo previsto en el Artículo 354 del Código Penal.

b) Salvo que la Ley exiga expresamente otra clase de pruebas, la supervivencia de una persona, se probará en la forma prevista en el Artículo 18, numeral 4to. de la Ley Notarial, descartando las prácticas volitivas o de tradición costumbristas.

c) Se prohíbe el exigir, para cualquier trámite administrativo las partidas de nacimiento, estadocivil, defunción, actualizadas. Por su carácter de instrumentos públicos. Además se admitirán como válidas, las copias certificadas de los instrumentos antes anotados con prescendencia de la fecha en que han sido otorgadas.

d) Tanto las instituciones del Sector Público, como las del Sector Privado, se abstendrán de exigir la partida de nacimiento, cuando se presentare la cédula de identidad o de identidad y ciudadanía, conforme a lo establecido en el Artículo 123 de la Ley de Registro Civil, Identificación y Ciudadanía.

e) Las entidades del Sector Público que conforman la Administración Pública, no exigirán que los documentos otorgados en territorio extranjero, legalizados por el agente diplomático o cónsul del Ecuador, acreditado en este territorio extranjero, sean autenticados o legalizados por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Tampoco será necesario una nueva legalización o autenticación de los instrumentos otorgados ante los cónsules del Ecuador, en ejercicio de sus funciones notariales. Sin embargo, la condición de Cónsul Ad-honorem, deberá ser expresamente certificada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y constará en el respectivo documento.

f) Las instituciones del Sector Público, admitirán como válidas, mientras no se demuestre lo contrario, las traducciones de documentos en idioma extranjero, realizadas por uno o más intérpretes, siempre que la firma o firmas de tal o tales intérpretes se encuentren

tren autenticadas por un notario o por un cónsul del Ecuador, o reconocida ante un juez de lo civil. En el evento de que se comprobara la inexactitud de la traducción, la autoridad administrativa remitirá los antecedentes al Ministro Fiscal de su respectiva jurisdicción, para que exite el enjuiciamiento penal, tal como lo prevé el Artículo 360 del Código Penal.

g) La Administración Pública, admitirá como prueba las fotocopias de documentos originales públicos o privados, si es que se encuentran certificados de acuerdo al Artículo 18, numeral 5to. de la Ley Notarial.

h) Salvo expresa exigencia legal, para el canje renovación de documentos personales, no se exigirá la presentación del documento anterior. Tampoco se requerirá de prueba alguna, salvo la declaración o reformación del administrado, en lo referente a la reexpedición de documentos personales, sean éstos personas naturales o jurídicas, que hubieren perdido, deteriorado o destruido sus documentos.

i) El Sector Público se abstendrá de exigir más de una prueba con relación a un mismo hecho; no exigirán documentos que hubieren sido presentados en el mismo organismo administrativo, con anterioridad, ni requerirán actualización de documentos presentados en el mismo trámite, salvo disposición de la Ley.

j) En ningún órgano administrativo del Sector Público, se suspenderán la tramitación, ni se denegará la decisión sobre las peticiones o reclamaciones presentadas por los usuarios. En el evento que determina la autoridad administrativa suspender un proceso administrativo o se negara a dictar una resolución, se podrá denunciar el hecho a los jueces con jurisdicción penal, como un acto contrario al derecho de petición garantizado por la Constitución Política del Estado, acorde con el Artículo 213 del Código Penal; sin perjuicio de ejercer las demás acciones que le confieren las leyes. La máxima autoridad administrativa que comprobare que un funcionario inferior, ha suspendido el proceso administrativo o se ha negado a resolverlo, comunicará al Ministerio Fiscal del respectivo distrito para que éste exite el correspondiente enjuicia-

miento.

k) Las autoridades administrativas están obligadas a comunicar al administrado las resoluciones que dicten, sean de trámite o definitivas, por el medio que consideren más rápido y expedito, siempre y cuando quede constancia plena en el proceso administrativo, acerca del hecho de la recepción de la comunicación del usuario.

l) En todas las oficinas del Sector Público Ecuatoriano, se colocarán avisos en los sitios más visibles, en los que se especifique el horario de atención, los requisitos para los trámites a cargo de la correspondiente oficina, los plazos de entrega o despacho y el nombre del funcionario que da la información sobre los trámites en tal dependencia. Además, en toda oficina pública se respetará los horarios de atención al público, de ser necesario, los turnos que se requieran para que los usuarios dispongan de facilidad para efectuar sus gestiones.

m) Los funcionarios y empleados públicos tienen la obligación de absolver consultas telefónicas o telegráficas sobre información general acerca de los trámites de su competencia, así como el estado de los mismos. Además, se faculta para que los funcionarios públicos de diferentes entidades, puedan comunicarse directamente entre sí, para obtener información que les permita coordinar sus acciones administrativas, sin necesidad de acudir ante superiores jerárquicos, o quienes les corresponderá las resoluciones finales.

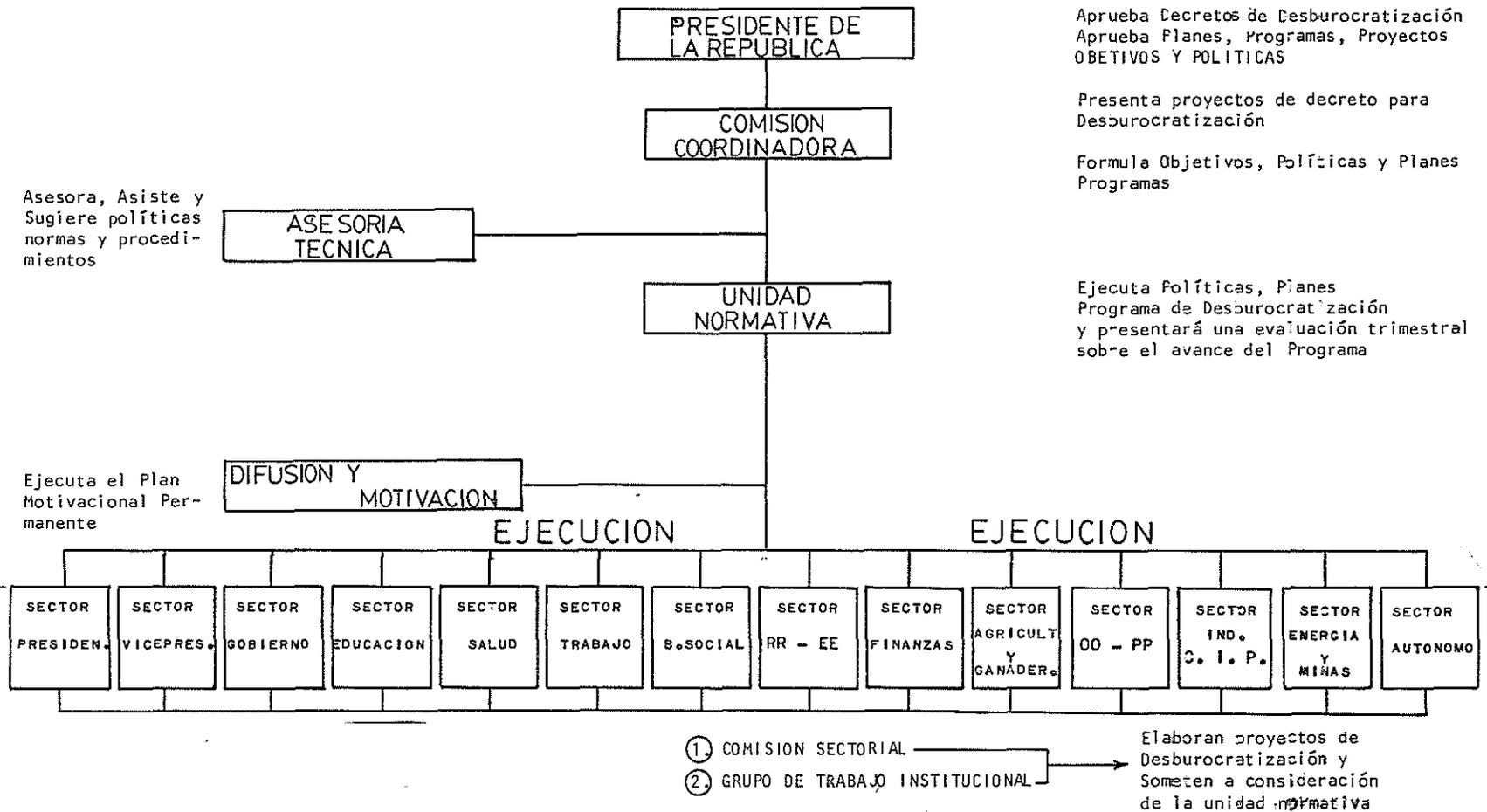
n) La Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desburocratización, supervisará el cumplimiento de las normas y regulaciones establecidas en este Decreto. Se faculta para que, toda persona denuncie ante los Organismos Jurisdiccionales y Administrativos competentes, cualquier infracción a las disposiciones de este Decreto. Sin perjuicio de las sanciones establecidas en el Código Penal, los Servidores Públicos que violaren el contenido de estas normas, serán sancionados de conformidad con la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

El Programa en su esencia, trata de ser eminentemente persuasivo, para

conseguir mejorar el funcionamiento administrativo ecuatoriano, buscando que el acto administrativo sea un negocio positivo para el país. Aclarando que, no es un Programa meramente técnico-administrativo, no es un Programa que se pueda ejecutar mediante decretos, resoluciones, órdenes o buenas intenciones, sino, fundamentalmente, en un Programa de carácter cultural, ésta es su naturaleza. Por lo mismo, el Programa busca convencer a los Servidores Públicos, por una parte; y, a los usuarios, por otra, de la ineludible necesidad de agilizar, modernizar y dinamizar la Administración Pública y, principalmente, de tomar conciencia de los problemas del funcionamiento de la administración que se han venido acumulando a lo largo de siglo y medio del Ecuador Republicano, los cuales son sumamente serios y complejos y que su solución, sólo pueda darse, mediante constantes esfuerzos y permanentes sacrificios para conseguir una eficiente y oportuna Administración Pública.

ESTRUCTURA

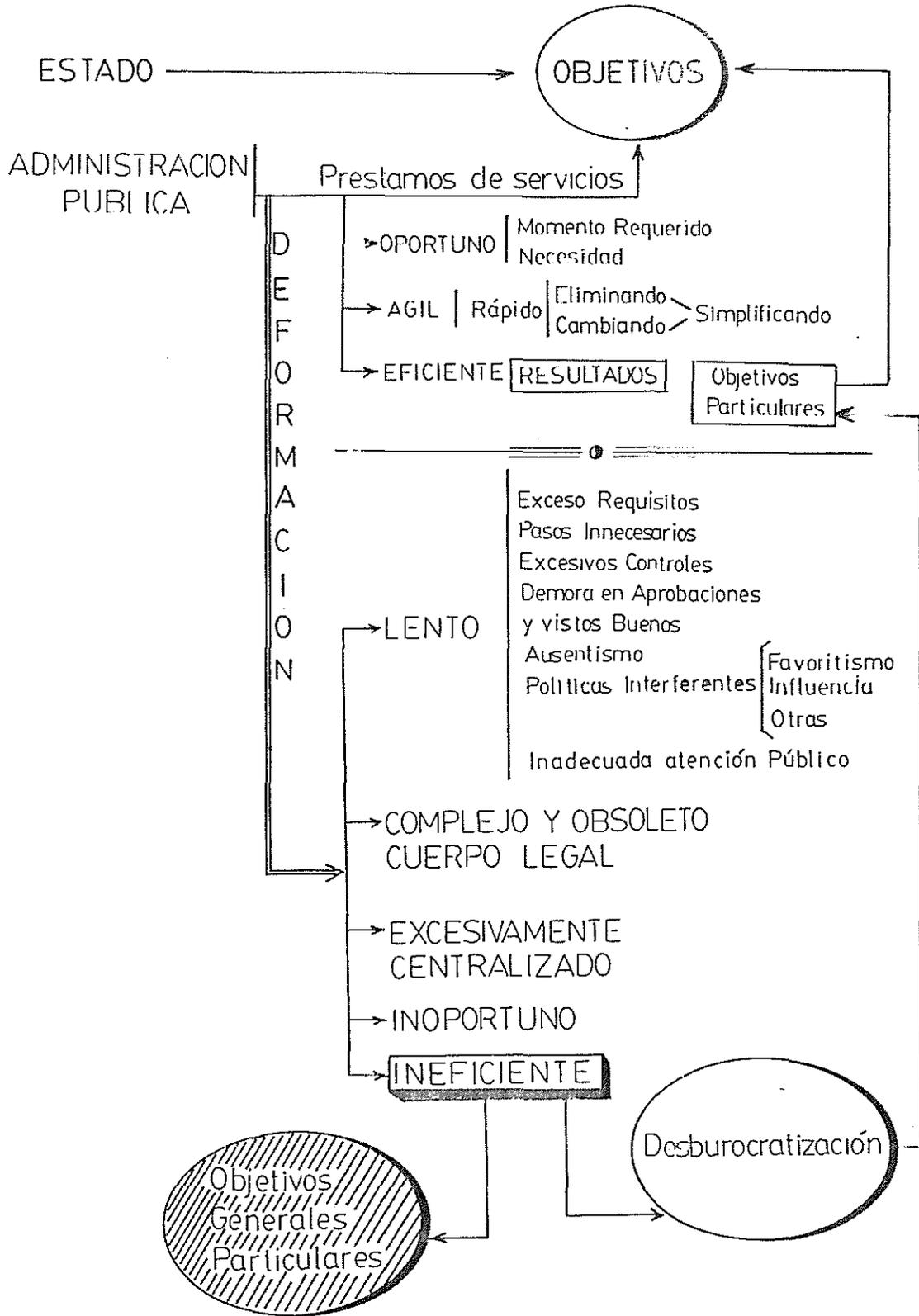
PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZACION



FLUJO DE MANDO



- ① SOMETER A LA APROBACION DE LA COMISION LOS PLANES Y PROGRAMAS
- ② EJECUTAR RESOLUCIONES DE LA COMISION
- ③ PROPONER AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA LA PROFORMA PRESUPUESTARIA DEL PLAN DE DESBUROCRATIZACION
- ④ NOMBRAR AL SECRETARIO EJECUTIVO
- ⑤ INFORMARLE AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE LOS RESULTADOS DEL PLAN
- ⑥ FUNCIONES SEGUN LOS DECRETOS Ncs. 374-601
- ⑦ ESTARA DIRIGIDA POR UN DELEGADO DEL VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA INTEGRADO POR PERSONAL ASESOR
- ⑧ FORMULAR LA PROFORMA PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA
- ⑨ PROMOIONAR Y DIFUNDIR OBJETIVOS, POLITICAS, PLANES Y PROGRAMAS DEL PLAN
- ⑩ PRESENTARA UNA EVALUACION TRIMESTRAL SOBRE EL AVANCE DEL PROGRAMA



b. Filosofía

El Programa Nacional de Desburocratización, constituye una innovación sustancial como modalidad de desarrollo administrativo, la cual considera que uno de los fines esenciales del Estado, es la prestación de los servicios públicos y que, a través de los mismos, se establecerá una relación directa, constante y generalizada entre los entes públicos y los usuarios.

Es preocupación especial del Programa, revertir la tendencia histórica hacia la excesiva centralización, el formalismo innecesario y la descoordi-nación administrativa, que han llegado a extremos que no sólo deterioran la calidad de vida de la sociedad ecuatoriana, sino que representa una limitación para el progreso del país.

Colocar al Estado al servicio de los ciudadanos es el desafío fundamental del Programa Nacional de Desburocratización, cuyo propósito es el de fortalecer la participación ciudadana, procurando fomentar una movilización democrática, organizada, para lo cual es necesario que el servidor público dé una respuesta orgánica-operativa-social en todos sus órdenes y ni-veles para mejorar los servicios que demanda la comunidad.

Es necesario que el servidor público tome conciencia respecto de la impor-tancia que tiene el funcionamiento ágil, eficiente y oportuno de la administración, cambio que sólo se puede conseguir a través de una verdadera concientización que se manifiesta en una mística de servicio al usuario y que contribuya al desarrollo.

El Programa Nacional de Desburocratización en su esencia, no es técnico; lo que busca más bien es un cambio cultural, de comportamiento, de acti-tud, de voluntad, que posibilite aplicar mecanismos para un Ecuador, actual y no colonial. El Programa busca soluciones simples a la luz de la razón, de la lógica, sin descuidar la seriedad de los cambios.

Adicionalmente se había inculcado al Programa y, por qué no decirlo, hasta hoy aún, de ser un movimiento de persecución, de despido de los servidores públicos, de ser un movimiento sectario, dogmático hacia el pueblo. No es

nada de ésto. Si bien tiene su origen político, porque las cosas formalmente tienen que hacerse así, mediante un Decreto Ejecutivo.

El Programa, en su espíritu, en su dirección, no tiene identificación política para sus beneficiarios; sirve al hombre de derecha, izquierda, de extrema izquierda, al marxista, al cristiano, al libre pensador, en general, a todos los ecuatorianos.

Este es un Programa sencillo, no vamos a generar manuales, flujogramas, instructivos, formularios, ni recetas mágicas. En el sentido más puro lo que se quiere hacer en el país, es volver eficiente la administración pública, crear valores que cambien de actitud, de mentalidad a los usuarios y a los servidores públicos y que, esta situación de equivalencia y de respeto mútuo en el acto público, se convierta en un negocio positivo para el país. Queremos vivir plenamente en democracia, porque ésta, no solamente es la opción o el derecho para sufragar en elecciones, sino que al ciudadano particular o al ciudadano administrador, se le dé un espacio para que pueda liberar sus fuerzas intelectuales, su creatividad, ya que sólo de esta manera se estaría cumpliendo con la democracia y con la filosofía de la Constitución Política del Estado, dentro del marco de libertad y participación.

El Programa está dirigido a todos los Sectores Sociales del país, para que participen activamente en la búsqueda y aplicación de soluciones prácticas e inmediatas a los múltiples problemas que plantea la marcha de la administación pública ecuatoriana.

Este Programa se propone combatir el fenómeno conocido con el nombre de Burocratización, que es el cúmulo de trámites, de formulismos, requisitos innecesarios y otras molestias que debémos soportar todos los ciudadanos cuando solicitamos un servicio. Por lo tanto para corregir esta deficiencia administrativa que se refleja en la pérdida de agilidad y eficiencia del Sector Público, queremos mejorar los sistemas de trabajo de las instituciones, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado.

Procuramos responsabilizar, con la mayor precisión posible a las institu-

ciones y funcionarios en la coordinación y ejecución de las acciones públicas. Además, debemos cuidar y fomentar que el empleado público, tenga las habilidades necesarias, con el cargo que ocupa, mediante programas de capacitación, motivación, buscando generar una clara vocación de servicio, así como una actitud dinámica y responsable en el desempeño de sus tareas; y, fortalecer la coordinación, la colaboración por parte de la ciudadanía y el trabajo en equipo, para terminar con el individualismo y la falta de coordinación institucional.

c. Objetivos

Los objetivos que procura alcanzar el Programa Nacional de Desburocratización, para conseguir la mayor eficacia y eficiencia del Sector Público son los siguientes:

- 1) Eliminar el exceso de formalismo, a través de la simplificación de rutinas y procedimientos administrativos.
- 2) Racionalizar las comunicaciones internas y externas, en las instituciones y entre instituciones hacia el público. Es decir, se busca minimizar al máximo el uso de papeles en las comunicaciones, debiendo absolver los problemas por vía oral o telefónica.
- 3) Eliminar los excesivos controles y vistos buenos en los procesos de trámites internos, que en muchos casos alargan sin razón la resolución de los asuntos administrativos sometidos a decisión de la autoridad.
- 4) Sustituir el exceso de controles previos y minuciosos, por controles selectivos sobre la ejecución de las tareas administrativas, a fin de dar más énfasis a la substancia del acto administrativo antes que a la forma.
- 5) Priorizar la presunción de veracidad en las relaciones de la administración con el público, apartando la tendencia histórica de tratar al ciudadano como deshonesto, hasta que se pruebe lo contrario.

6) Detener el crecimiento del sector público, ya que no se puede seguir creando instituciones en cada caso y para cada problema. Es necesario seleccionar y determinar las áreas de actividad del Estado, o entregar las actividades a quienes tienen competencia y jurisdicción.

7) Unificar e innovar las leyes y más normas legales, a fin de que ayuden al desarrollo de la vida del ciudadano y del Sector Público y no solamente dificulten las acciones administrativas propuestas.

8) Racionalizar y fortalecer la administración pública, para procurar una eficiente conducción del proceso económico y social del país.

9) Comprometer a los directivos y funcionarios públicos en la aplicación del Programa Nacional de Desburocratización en las instituciones bajo su dirección.

10) Dignificar al servidor público a través de cursos permanentes de capacitación, en procura de conseguir la mayor eficiencia en el servicio al ciudadano y comprometer sus esfuerzos con los propósitos del Programa.

11) Crear un ambiente de valoración mutua y respeto entre el Servidor Público y el ciudadano.

12) Alcanzar la adhesión permanente del ciudadano a los lineamientos del Programa a través de la participación activa y sugerencias de mejoramiento del servicio público.

13) Procurar un cambio de actividad de los servidores públicos a todo nivel, para que se concienticen de la importancia y alcance de su misión en el Sector Público.

14) Modernizar y mejorar los métodos de trabajo institucional, así como innovar los trámites de los servicios públicos y

de uso masivo.

- 15) Eliminar las colas y disminuir los tiempos de espera del ciudadano, en los trámites que ofrece el Sector Público.

d. Políticas

En cuanto a las políticas, el Programa ha estimado las siguientes, que procuran alcanzar los objetivos propuestos:

- 1) Descentralizar las decisiones administrativas, señalando competencia y jurisdicción a la actividad nombrada, en el área respectiva, procurando alcanzar el beneficio del ciudadano.
- 2) Actuar de acuerdo a las circunstancias y necesidades del ciudadano de las zonas geográficas del país.
- 3) Modernizar y mejorar los métodos de trabajo institucional, así como imprimir agilidad y eficacia en la prestación de servicios públicos.
- 4) Demandar la participación efectiva de todos los niveles administrativos del sector Público y, la participación activa del sector privado y de los ciudadanos; para que la innovación y modernización de la administración pública, sea un proceso planificado, permanente y evolutivo.
- 5) Difundir a través de los diferentes medios de comunicación social, los objetivos y alcance del Programa de Desburocratización.
- 6) Integrar en los cursos de capacitación los objetivos y políticas del Programa, para lograr la concientización de los participantes.
- 7) Procurar la participación activa del ciudadano en el Programa a través de sugerencias, iniciativas, reclamos y observaciones.

ciones sobre la rectitud, aplicación y despacho de los trámites administrativos.

8) Responsabilizar a los coordinadores del Programa, en cada institución del Sector Público, en la elaboración de los inventarios, selección y recomendaciones de cambios, para conseguir agilidad en los trámites de mayor demanda y afluencia masiva de ciudadanos.

9) Determinar áreas del sector público en las que se atiendan trámites y servicios de alcance masivo, para intensificar la ejecución del Programa y conseguir atención ágil y oportuna para el ciudadano.

10) Analizar y evaluar el conjunto de leyes y otras normas reglamentarias, que permitan mejorar los servicios que brinda la administración pública.

11) Estimular, promover y concientizar a los coordinadores institucionales del Programa, con el propósito que las políticas determinadas, sean aplicadas y ejecutadas efectivamente en cada institución.

12) Coadyuvar en la organización de un sistema moderno de administración de personal, que garantice una justa remuneración, estabilidad y promoción del servidor público, condiciones al mérito, capacidad, honestidad y eficacia de los servidores.

13) Procurar que los equipos de automatización instalados en las instituciones del sector público, sean aprovechadas al máximo de su capacidad, en beneficio de la comunidad.

14) Coordinar las actividades del Programa, principalmente con la Dirección Nacional de Personal; grupo de coordinación de Desarrollo Administrativo, Inspectoría; Contraloría y otras unidades especializadas de la Administración Pública, para optimizar los resultados de su aplicación y ejecución.

e. Estrategias

La ejecución del Programa, requiere fundamentalmente la adhesión permanente y el cambio del servidor público, para que se involucre con los propósitos y objetivos trazados por la Desburocratización, a fin de modernizar, agilizar, simplificar los trámites y procedimientos de la Administración Pública.

Por otro lado, será necesario la participación activa del ciudadano, que conociendo la filosofía y objetivos del Programa, exija al servidor público, atención ágil y oportuna en la prestación del servicio. Para conseguir estos objetivos y políticas, será necesario establecer las siguientes estrategias:

1) Organizar a nivel nacional programas de divulgación y motivación del Programa de Desburocratización con el propósito de concientizar y alcanzar el respaldo de los servidores públicos, ciudadanía, cuerpos colegiados, cámaras de la producción, fuerza laboral, para que conozcan los fines, objetivos y beneficios derivados de la ejecución del Programa. Se procurará cambiar la actitud del servidor público hacia la ciudadanía a fin de que ella tenga otra imagen de la administración pública, ya que verá que sus trámites son atendidos con agilidad y oportunidad. Además el Servidor Público recibirá capacitación permanente, la que permitirá optimizar sus esfuerzos reduciendo los costos de la Administración Pública.

2) Ante la complejidad de problemas que afectan al servicio público y que va en perjuicio de la buena atención del ciudadano, se procurará analizar y determinar aquellos de mayor incidencia o de uso masivo, con el fin de agilizar y simplificar los trámites y procedimientos que demanda la gran mayoría de ecuatorianos. En esta etapa es importante contar con las unidades de planificación, administración de recursos humanos de organización y sistemas, de administración financiera, control y auditoría, análisis jurídico, relaciones públicas, etc., quienes con un conocimiento cabal de las funciones de cada institución, propondrán a los directivos institucionales y al Programa, las recomenda-

ciones pertinentes para un mejor servicio a las personas naturales y jurídicas, que concurren diariamente a las dependencias del sector público para demandar atención oportuna a sus asuntos.

3) Periódicamente se hará un seguimiento y evaluación de los objetivos y la planificación propuestos por el Programa, además se analizará el avance de las acciones y se recomendará los correctivos que fueren necesarios al interior de cada institución del sector público. Esta evaluación se coordinará directamente con las contrapartes institucionales, a fin de lograr mayor coherencia con las políticas determinadas por el Programa.

4) El Estado, debe procurar mejorar el servicio público al ciudadano, que concurre diariamente a las dependencias del Estado en demanda de atención a sus necesidades. Con el fin de lograr mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos, se propone ejecutar el "Proyecto Ciudadano", a través del cual se busca conseguir la participación activa del ciudadano, quien propondrá sugerencias, observaciones y recomendaciones, que mejoran la atención y disminuyen la exigencia de trámites y requisitos repetitivos o innecesarios para el trámite. Lógicamente que estas sugerencias serán receptadas y canalizadas a través del Programa Nacional de Desburocratización.

f. Alcance

Desde hace aproximadamente veinte años, el país ha venido experimentando la aplicación de las denominadas Reformas Administrativas, las mismas que en la práctica se limitarán exclusivamente a un fortalecimiento de la Administración Pública, prescindiendo de una atención directa en beneficio del usuario, lo que ha determinado un conflicto permanente frente al Sector Público.

Colocar al Estado al servicio de los ciudadanos, es el objetivo primordial del Programa Nacional de Desburocratización, brindando una apertura amplia para que la participación ciudadana, sea orientada, tanto de sus demandas como de los inconvenientes que presenta el funcionamiento administrativo, apertura que le permite al Programa conocer las dificultades adminis

trativas, para buscar los correctivos atinentes para cada caso y solucionar en forma coordinada con las diferentes Instituciones del Sector Público.

El Programa, procura corregir la manera y la forma en la que ha estado operando la descentralización administrativa, ya que la tendencia en el Ecuador, ha sido de crear instituciones bajo una aparente descentralización regional o provincial, pero sin conceder atribuciones para que tomen decisiones administrativas o financieras que permitan favorecer al usuario en cada región del país.

Otro propósito del Programa de Desburocratización es hacer efectiva la delegación de autoridad controlada y confiable. Habida cuenta que en la actualidad los trámites administrativos, tienen que paralizar por ausencia o enfermedad del titular que tiene que despachar dichos trámites. Los mismos que en muchos casos no tienen una trascendencia vital en el funcionamiento de la institución ni en el desarrollo del país, es el caso de que muchas autoridades tienen que conocer y autorizar trámites administrativos como permisos y autorizaciones para vacaciones o enfermedad u otros, que bien podrían ser absueltos por otros funcionarios de menor jerarquía.

g. Metodología de Aplicación

El Programa Nacional de Desburocratización, ha planificado una metodología de aplicación que le permita aplicar su filosofía y objetivos, en las instituciones del sector público ecuatoriano, teniendo como propósito mejorar la prestación de servicios, procurando que el usuario reciba una atención ágil, oportuna y eficiente, acorde con las necesidades actuales y que guarde relación con los adelantos científicos y tecnológicos.

Para hacer efectiva esta metodología, el Programa ha establecido las siguientes fases de programación, difusión y motivación; análisis y programación; evaluación y seguimiento; y, proyecto ciudadano.

1) Difusión y Motivación

En esta fase es necesario tener en cuenta a la capacitación, como un proceso intencional, dinámico y continuo para el desarrollo.

Generalmente se acepta que la capacitación, es un proceso que proporciona al individuo los medios para su propia configuración. En consecuencia, tanto desde el punto de vista individual, como social, en términos de funcionalidad en la administración pública, la capacitación, antes que un efecto o un producto definitivo, es un proceso dinámico que ejerce un gran poder de expansión y de crecimiento. Este proceso, sin embargo, debe orientarse a un trabajo directo sobre el objeto de transformación, que es la propia administración pública. En este sentido, la capacitación es un concepto específico relativo a situaciones concretas; implica: "aprender y transferir haciendo" participar directamente con los servidores públicos, por medio de sus instituciones, en las tareas que les preocupan de tal forma que se propicie su autorealización y el desarrollo permanente de la capacidad institucional.

Este concepto de capacitación en acción se perfila como un proceso de investigación y desarrollo, articulado con acciones de transformación de la realidad concreta, poniendo énfasis en la conducción de un proceso de planificación y ejecución de acciones para el desarrollo.

La concreción de la capacitación en estos términos requiere contar con conocimientos adaptados y adaptables a situaciones específicas de los participantes. Esto posibilita, además, un real incremento de capacitación, ya que no se limita sólo a la transmisión de conocimientos, destrezas y habilidades en un entorno académico. Traducir la capacitación, a incrementos de capacidad no supone únicamente el desarrollo de los recursos humanos a través de acciones específicas de enseñanza-aprendizaje, sino una dinámica específica que se expresa en:

a) Incremento de capacidad de los recursos humanos, a través de la generación de equipos de trabajo con conocimientos, destrezas y habilidades, actitudes y comportamientos orientados a la solución de los problemas y desarrollo de potencialidades dentro de la peculiaridad que presentan las diferentes situaciones que enfrentan.

b) Incremento de capacidad en relación al conocimiento, mediante la reformulación de enfoques teóricos y esquemas interpretativos referidos a la evolución de la problemática del sector público y a las alternativas de políticas más adecuadas para su desarrollo, así como a la disponibilidad y tratamiento necesarios para la toma de decisiones.

c) Incremento de capacidad instrumental, mediante la generación y adaptación de instrumentos, métodos, técnicas y procedimientos adecuados a las actividades que cumple el servidor público. De esta manera, enriqueciendo al mismo tiempo su acervo de medios útiles y transferibles en materia de acciones para el desarrollo nacional.

d) Incremento de capacidad instrumental, a través de cambios en los mecanismos de dirección, mediante la adopción e institucionalización de nuevas metodologías y esquemas de operación, con el objeto de optimizar el desempeño del sector público y propiciar la eficiencia autosostenida en el tratamiento de sus problemas y potencialidades.

El incremento de capacidad referido a los cuatro aspectos anteriores, está en estrecha relación con los más importantes postulados educativos de la pedagogía contemporánea, que son el "aprender a ser", "aprender a aprender" y, "aprender a hacer"

Es así como la capacitación de servidores públicos debe estar orientada al desarrollo de una capacidad autosostenida para enfrentar los cambios que ocurran, enfatizando el principio de generación de tecnología apropiada. Tal tecnología no puede darse sin un esfuerzo intencionado y deliberadamente orientado hacia una síntesis entre la visión de los problemas y la forma de resolverlos por parte de quienes se enfrentan con ellos de forma cotidiana con el aporte no menos importante, contenido en instrumentos metodológicos que plantean su resolución desde un plano predominantemente conceptual.

Llegar a esta síntesis demanda un esfuerzo participativo y recíproco entre los grupos implicados en la búsqueda de soluciones a los problemas, den

tro de una modalidad de acción directa sobre el objeto de transformación. Esta acción directa es una forma específica de actividad humana y material adecuada a fines, mediante la cual se crea y transforma la realidad humano-social; pero a su vez, lo hace también respecto de quiénes realizan esta actividad.

Los procesos y resultados de transferir y aprender haciendo tienen siempre a la persona y a grupos humanos como ejes productores y beneficiarios; es a través del hombre que cobra sentido todo acervo conceptual, instrumental e institucional innovar; es decir, a través del hombre que en el esfuerzo cooperativo por cambiar las condiciones de su existencia, aprende a identificar la realidad, a resolver sus problemas y a dimensionarse como persona.

Siendo el Programa de Desburocratización un aporte eminentemente cultural, debemos analizar aquellas circunstancias y elementos que intervienen en el acto humano, el mismo que es la expresión del acto administrativo, que son la decisión, su naturaleza, el entendimiento, voluntad.

(1) La Decisión

La decisión es un elemento indispensable de la cohesión y de la permanencia de toda actividad humana.

Desde hace mucho tiempo los hombres, abandonados a energías múltiples y contradictorias que gobiernan al mundo físico, sometidos a la acción de las fuerzas espirituales y materiales que rigen a la sociedad. (1)

La respuesta ha de darse en función de las actividades que despliega el género humano y de la medida en que aquel, haciendo bueno el precepto de Sócrates, sea capaz de "conocerse a sí mismo". En esta respuesta hay una evolución tan profunda como en los mismos elementos que la condicionan.

(1) Henry Buch "TRATADO DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS"

La comprensión del comportamiento de los hombres es, a la vez, un punto de partida y final, en cuanto a los datos sobre los que opera; un punto de partida encara a las actividades futuras. Este entendimiento es el único camino que ofrece una elección entre las actitudes posibles. Llevar a cabo esta elección y vincular a ella una actividad es tomar una decisión.

Las reflexiones de los grandes pensadores sobre el fenómeno de la decisión no resultan sistemáticas. Quizá la fluidez inherente a la materia es una de las causas de este estado de cosas.

(2) La Naturaleza de la Decisión

La decisión en general, en el más amplio de los sentidos es "la terminación normal de la deliberación en un acto voluntario (1). De esta manera se pone inmediatamente al descubierto los dos elementos cualitativos de la decisión: el entendimiento y la voluntad. Antes de abordar su estudio conviene hacer algunas precisiones.

La decisión no es solamente un elemento de una acción; es, en sí misma, una acción, un acto. Por medio de una decisión judicial, el juez pone fin al pleito. Así la decisión de la mayoría de representación nacional para establecer una determinada regla de conducta es expresada con la aprobación de una ley, lo que viene a ser un acto del Parlamento.

A diferencia de la ejecución, la decisión no implica la realización de actos materiales, lo cual no quiere decir que la decisión se limite a ser una virtualidad, por el contrario, hay que ver en ella a una fuerza operante. Son bien conocidas cuáles pueden ser las consecuencias del incumplimiento de una decisión, en campos diversos.

Cuál es la finalidad de este acto?

(1) A. Laalande: VOCABULAIRE TECHNIQUE ET CRITIQUE DE PHILOSOPHIE. París PUF. 1960. p.202

En la lucha física, social y moral en que están comprendidos los hombres éstos se ven continuamente obligados a diferenciar los objetivos que persiguen y los medios que con esta finalidad se han de utilizar. Cuando más se desarrollen las actividades humanas, más se incrementan los objetivos posibles y los medios utilizables. Ahora bien, son en verdad realizables todos los objetivos y utilizables todos los medios? en muchas ocasiones la respuesta será negativa; habrá que hacer una elección. Ahí radica el objeto de una decisión, en elegir fines y medios.

La decisión es, un acto del hombre que elige entre varias posibilidades de acción. Paralelamente debe afirmarse que quien no puede optar, no decide. Estas, opción y decisión, indican la utilización de criterios, sin los que resulta imposible formular un juicio.

Los criterios condicionantes de la elección son función de la ideología, de los conceptos que se hagan; lo que van a decidir de sus actividades, de su existencia; una ideología postula ciertos fines, proscribete otros. Cuando estas concepciones deben traducirse en normas, como por ejemplo, las reglas de Derecho, condicionan la elección o limitan sus posibilidades; encierran desde yá la decisión en un marco, cuyos contornos, sin dejar de ser flexibles, no son por ello menos firmes.

La decisión, no hace falta decirlo, puede recaer sobre los objetos más diversos, los criterios de la decisión deben necesariamente relacionarse con las materias a que afecta. Como hemos visto, la decisión se compone de entendimiento y voluntad, o, más exactamente, resulta de la relación que se establece entre ambos.

(3) Entendimiento

La noción de entendimiento es más amplia que la racionalidad o inteligibilidad, por ejemplo. El entendimiento es, "esencialmente, el conjunto de operaciones siguientes: concebir, juzgar, razonar" (2). Así, pues, el entendimiento es la facultad de comprender por oposición a las sensaciones. De aquí se deriva el que los fenómenos racionales sean el ob-

(2) A. Lalade, op. cit. p. 287

jeto del entendimiento, pero que también lo constituye los fenómenos irracionales, por ejemplo los emocionales o síquicos. Todo esfuerzo de racionalidad debe ciertamente aprobarse, pero cabe en igual medida inquietarse por una tendencia a querer presentar la decisión como un fenómeno puramente racional.

De esta forma el entendimiento tiene en cuenta todas las facultades humanas racionales; sin embargo, para ser utilizado como elemento de decisión, el entendimiento ha de ser aplicado según determinados procedimientos, que pueden agruparse en el margo general de la deliberación.

(4) Voluntad

Cualesquiera que sea la profundidad de un análisis y la claridad de la opinión que se haya formado con respecto a objetivos y medios, falta aún que el hombre se determine a actuar con un cierto sentido; esta determinación es la expresión de su voluntad.

"La voluntad es la afirmación de una tendencia con la que, quien decide, se identifica" (3). En otras palabras, es el impulso que determina al individuo a actuar en la acción misma.

El efecto de la voluntad es liberar las energías humanas, físicas, morales o intelectuales, hacerlas disponibles, con una finalidad determinada por los objetivos fijados. Esta es la razón de que la voluntad sea un elemento inherente a la decisión. La voluntad sobre la cual incidirá nuestra atención es la que se manifiesta en el ejercicio del poder, es decir, la responsabilidad que algunos hombres tienen al gobernar el destino de otros, de obligar a los demás a someterse a su voluntad.

Qué es lo que determina la voluntad? Sin duda, el entendimiento. Puede orientar, disciplinar, metodizar una voluntad; en origen la voluntad es un influjo, un impulso, una energía movilizadora, no un mero fenómeno de aná-

(3) C.F. A. LALANDE, op. cit., volición (p.1215) y Voluntad (p.1217)

lisis y especulación.

A diferencia del entendimiento, la voluntad sólo se encuentra a nivel de quienes han de decidir. La voluntad se distingue también del entendimiento en la responsabilidad que lleva adjunta; en toda acción se corre el riesgo de ver que la acción emprendida no cumple el objetivo asignado.

Las responsabilidades pueden ser de naturaleza diversas: política, cuando se trata de una línea de conducta; técnica, cuando se trata del empleo de los medios. Es allí donde existe, la responsabilidad que descansa sobre aquel que tiene el poder de imponer su voluntad.

La voluntad implica también la existencia de cualidades morales muy distintas de la sagacidad y entendimiento que se exige al jefe. En el proceso de decisión, la voluntad exige ante todo el valor, y en su forma más elevada, es el valor del espíritu, es decir, la existencia de un espíritu resuelto. Sin esta cualidad puede parecer que existe una verdadera voluntad allí donde solo hay un ánimo veleidoso.

(5) Entendimiento y voluntad

Sería erróneo a nuestro juicio, situar a estos dos elementos en un mismo plano. El entendimiento dice relación al juicio y la voluntad al carácter. No sería más correcto querer establecer entre ellos un orden de sucesión "lógico y necesario", según el cual, en una decisión bien construida, la deliberación debería preceder a la voluntad para que ésta sea más fundada?. Incluso antes que se inicie la deliberación. No es acaso necesario que una voluntad haya planteado su finalidad u objetivos a alcanzar? Sólo a través de la relación dialéctica de entendimiento y voluntad se forma la decisión. En este sentido la voluntad implica el entendimiento, así surge un interrogante: Es el entendimiento lo suficientemente poderoso para aniquilar la voluntad o al menos frenarla?. Es, al contrario la voluntad la que obstaculiza la comprensión?. La solución que se dé al conflicto de los dos elementos, puede excluir toda relación de entendimiento y voluntad, sin haber decisión.

De lo dicho, colegimos que para una cabal aplicación del Programa, es básic

co, primero entender y compartir su filosofía, luego del cual vendría, la voluntad que materialice los objetivos determinados para el sector público.

Para poner en vigencia la programación prevista en las fases de difusión y motivación, es necesario desarrollar las siguientes actividades:

(a) Organización de cursos de capacitación en colaboración con la Dirección Nacional de Personal, dirigida hacia los servidores públicos, para que sean ellos quienes manejen técnicas y procedimientos, para eliminar trámites innecesarios.

(b) Desarrollo de seminarios sobre simplificación de trámites, sistemas y organización; relaciones humanas que capaciten agentes multiplicadores, los mismos que formarán a personas que se desmvolverán como instructores de materias relacionadas con la Desburocratización.

(c) Organizar conferencias a nivel provincial, con asistencia de las primeras autoridades del Consejo Provincial, Municipios, Gobernaciones, y más dependencias del sector público, las que difundirán y promoverán los fines, objetivos y beneficios del Programa Nacional de Desburocratización.

(d) Conferencias que promuevan y divulguen el Programa a nivel ministerial, con el fin de concientizar a los funcionarios y empleados sobre los propósitos que se pretenden lograr con el Programa.

(e) Utilizar los medios de comunicación, tales como la radio, la prensa y la televisión para difundir los objetivos del Programa.

(f) Hacer llegar los fines propuestos por el Programa en: afiches, pancartas, boletines; motivadores para el sector público y los usuarios y preparados previamente para el efecto.

(g) Impresión de folletos, para la difusión y motivación del Programa hacia los servidores públicos, éstos contendrán asuntos relacionados con la filosofía y alcance del Programa Nacional de Desburocratización.

(h) Motivar a las diferentes Cámaras de Producción y fuerza laboral del país, con el fin de dar a conocer la filosofía y el marco de acción del Programa.

(i) Concientizar al servidor público, proceso que será continuo y dinámico, para el prestigio Institucional.

2) Análisis y Programación

Para hacer posible el análisis y programación del Programa de Desburocratización en el sector público, es necesario tomar en cuenta las siguientes etapas metodológicas:

a) Primera etapa

Dentro del sector público debemos mencionar a las unidades de apoyo, las de organización y métodos, organización y sistema y similares, que lógicamente con sus conocimientos propios de las técnicas que maneja cada una de estas unidades. Adicionalmente el conocimiento profundo y el desarrollo de las actividades de cada institución, constituyen un aporte, un apoyo real y efectivo para el desarrollo del Programa Nacional de Desburocratización, para que los cambios programados y mentalizados en cada institución se hagan efectivos.

b) Segunda etapa

La metodología es el inventario de trámites, que cada institución pública de acuerdo a lo estipulado en esta metodología tiene la obligación de realizar un inventario de todos los trámites que tienen relación con el público, para que una vez realizado este inventario sean seleccionados los trámites más importantes y a continuación se proceda al establecimiento de prioridades.

c) Tercera etapa

Se refiere a la preparación de un pequeño programa de actividad anual, debiendo ser simple y sencillo, conteniendo tres puntos fundamentales:

- (1) Determinar objetivos
- (2) Establecer cuáles son los procedimientos que van a ser simplificados.
- (3) Elaboración de un pequeño plan de actividades.

Vale destacar la importancia de este último factor porque esto es precisamente lo que nos va a permitir hacer un seguimiento, un control, una evaluación de resultados, porque si teóricamente recordamos lo que es el control, vemos que es una comparación de dos factores para lo cual necesitamos tener un objetivo, una meta, para saber si cumplimos o no con lo establecido. Es por esta razón que el plan de actividades resulta importante para el programa, lo cual permitirá hacer la evaluación correspondiente a su de bido tiempo.

d) Cuarta etapa

En esta etapa la metodología se subdivide en dos subetapas:

(1) Está encaminada de forma directa al proceso de simpli ficación de trámites para lo cual tenemos dos partes: identificación del trámite a simplificar, determinar la base legal vigente para saber en base a qué arreglo se está efectuando ese trámite; y, una la bor de análisis de esos dos elementos encaminados a la eliminación de requisitos innecesarios, reducción de número de pasos que se cristalice en una reducción de tiempo efectivo en el trámite.

(2) Es una parte complementaria, hacemos un examen de la base legal, un poco más profundo, preparando proyectos de cambios legales correspondientes, la razón de esta segunda parte obe

dece a las investigaciones y análisis realizados hasta el momento que la base fundamental de la burocratización del sector público ecuatoriano está en la norma jurídica, en las leyes, en los reglamentos y lógicamente, como un principio dentro del aspecto jurídico se determina que las cosas se deshacen en la misma forma que se hacen, para alcanzar una actualización de la legislación ecuatoriana.

En este sentido es necesario tomar en cuenta dos posibilidades: las de aplicación inmediata, en donde se van hacer todos los cambios que no ofrecen dificultad mayor, sean estos, mediante resoluciones, decretos, acuerdos ministeriales o simplemente mediante la decisión de los funcionarios públicos que tienen autoridad para ello, y la segunda que va a ser más lenta, ya que es el estudio mismo de la base legal. De esta manera podríamos esquematizar cuál es la metodología que nosotros hemos preparado para la aplicación y desarrollo del Programa, bajo esta metodología se han programado las siguientes acciones:

- (a) Preparar un inventario selectivo de trámites que afectan al usuario y que tienen mayor demanda en las instituciones.
- (b) Estudio y análisis de trámites innecesarios que detienen el normal desenvolvimiento de los servicios básicos.
- (c) Proposición de cambios y derogatorias de disposiciones legales, que no están acordes con la dinámica administrativa.
- (d) Investigación de las formas tradicionales, que no han permitido el normal desenvolvimiento de las funciones encomendadas a las diferentes entidades públicas.
- (e) Inducir y orientar a los agentes de cambio institucional, (contraparte), en la aplicación oportuna de métodos y procedimientos a seguirse para una adecuada toma de decisiones.

(f) Recomendar que todas las entidades del sector público, evalúen y registren periódicamente los logros alcanzados con la aplicación del Programa Nacional de Desburocratización, en cada uno de los sectores de la Administración.

(g) Supervisar que todas las instituciones del sector público, formulen un plan de actividades, para que los funcionarios del Programa de Desburocratización, tengan conocimiento de las tareas a cumplirse.

3) Evaluación y Seguimiento

a) Elaborar las normas de evaluación y seguimiento, que permitan resumir los resultados alcanzados, cuantitativa y cualitativamente por el Programa.

b) Controlar la implantación de formularios de carácter general y obligatorio en las instituciones públicas.

c) Mantener permanentemente actualizado las normas de evaluación y seguimiento.

d) Evaluar periódicamente el avance del Programa en relación directa con las acciones programadas e implementadas por las instituciones del sector público.

e) Elaborar informes periódicos sobre el avance del Programa y someter a conocimiento de la autoridad.

4) Proyecto Ciudadano

a) Cada institución independiente, deberá arbitrar las medidas correspondientes para la implementación del proyecto ciudadano, a través de sus unidades de Relaciones Públicas, con la utilización de buzones, unidades de información, recepción y la intervención directa de la contraparte institucional.

- b) Promoción, participativa de la ciudadanía a través de sugerencias, proyectos y recomendaciones sobre el funcionamiento de los trámites administrativos en las Instituciones Públicas.
- c) Analizar las sugerencias presentadas, sobre pasos innecesarios en los trámites públicos
- d) Utilización del "servicio porte pagado" concedido por la Empresa Nacional de Correos, para que la ciudadanía envíe en forma gratuita, emita sugerencias, iniciativas de cambios al Programa, para el análisis y evaluación correspondiente.
- e) El proyecto ciudadano se canalizará a través de las Oficinas de Relaciones Públicas de las diferentes instituciones, así como de las Gobernaciones, Instituciones y Delegaciones de SENDIP, en provincias y regiones.

En síntesis la metodología de aplicación es la siguiente:

1. UTILIZACION DE RECURSOS INTERNOS EN CADA INSTITUCION

- a. Coordinadores Institucionales
- b. Unidades Administrativas
- c. Apoyo.- Unidades de Organización y Sistemas
Organización y Métodos o similares.
Unidades de Procesamiento Electrónico de datos.

2. INVENTARIO DE TRAMITES

- a. Relacionados con la atención al público.
- b. Selección de los más importantes.
- c. Determinación de prioridades.

3. PREPARACION DEL PROGRAMA DE APLICACION ANUAL

- a. Contenido:
 - 1) Objetivos
 - 2) Alcance
 - 3) GANTT de Actividades

4. DESARROLLO

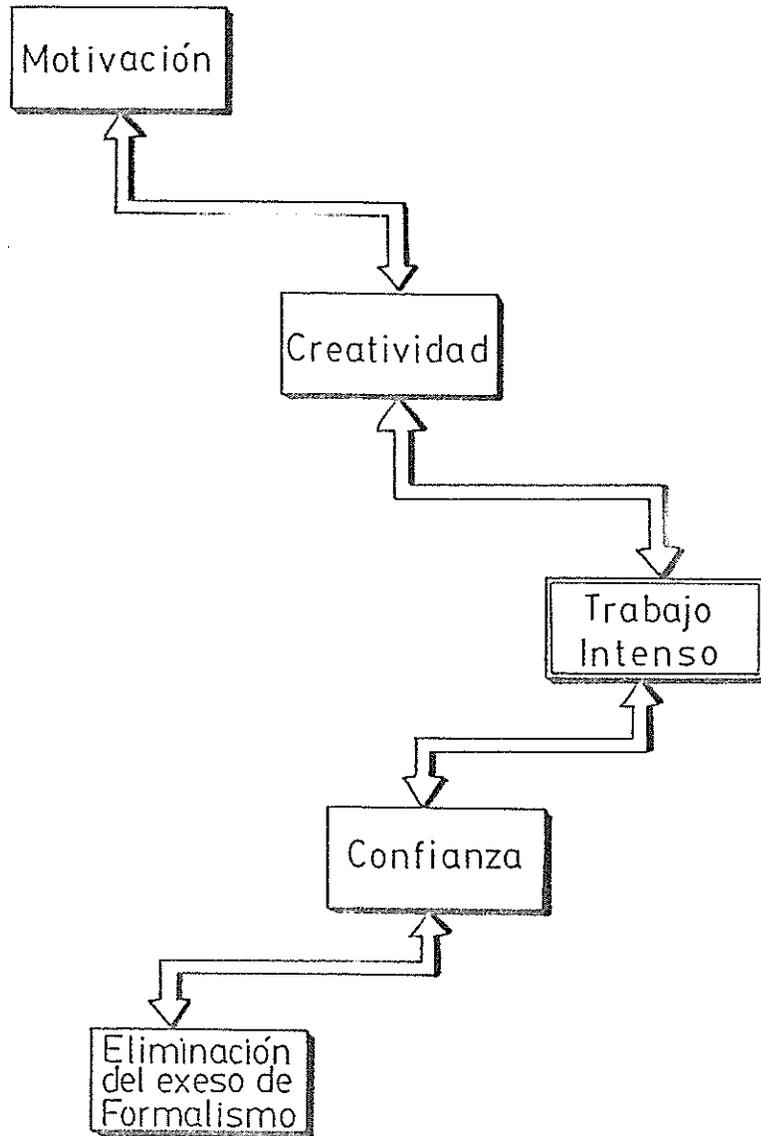
- a. Primera Parte
 - 1) Identificación del Trámite.
 - 2) Base Legal
 - 3) Análisis

- 4) Eliminación de requisitos innecesarios.
- 5) Reducción del número de pasos (tiempo).
- 6) Redefinición del trámite
- 7) Aprobación e Implantación
- 8) Evaluación

a. Segunda Parte (Complementaria)

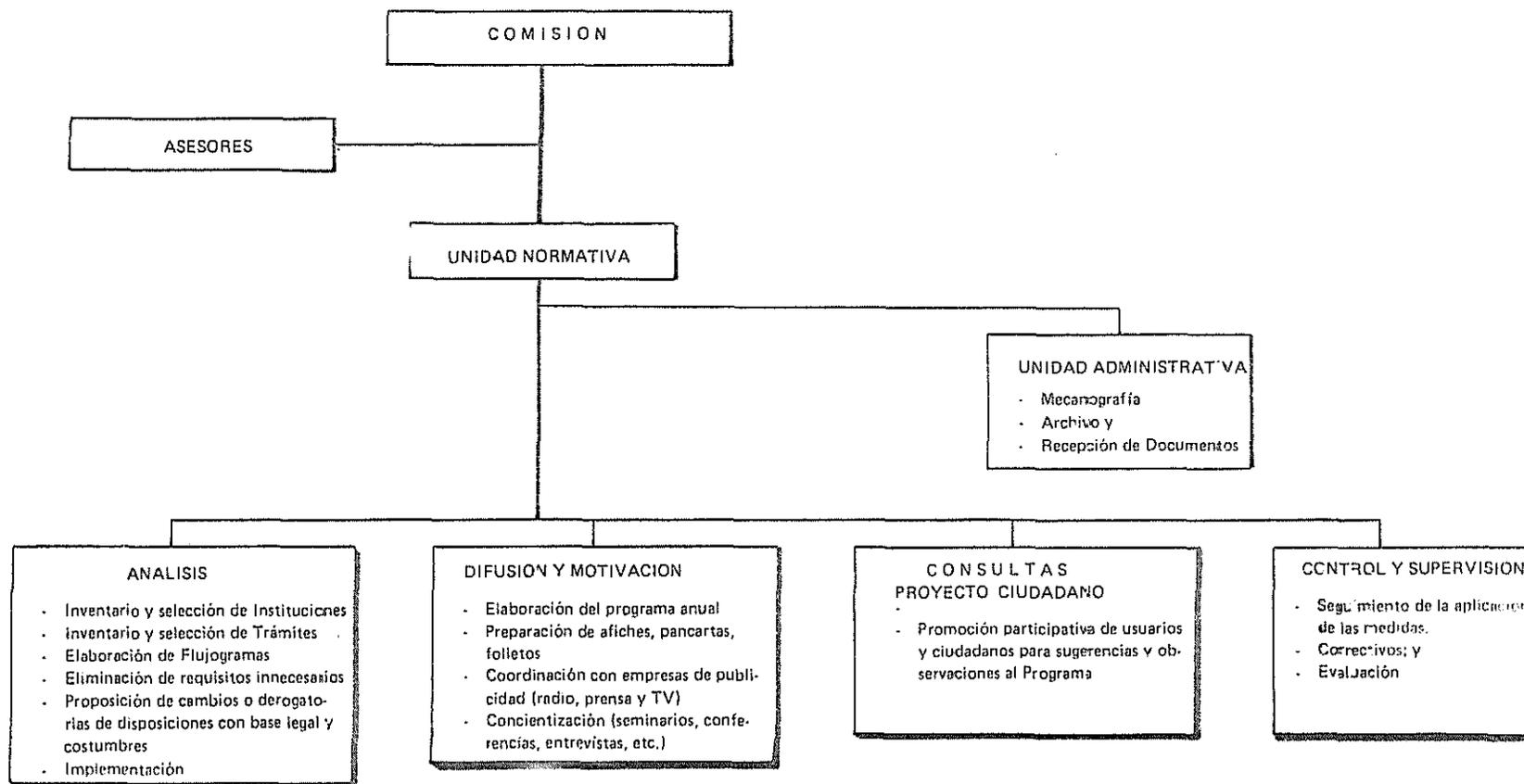
- 1) Examen de la base legal.
- 2) Preparación de proyectos de cambios legales.

ELEMENTOS BASICOS DE LA DESBUROCRATIZACION. (Metodología)



LOS DECRETOS EJECUTIVOS ACUERDOS Y RESOLUCIONES DEBEN SER FIGURAS JURIDICAS DESBUROCRATIZANTES DE GRAN UTILIDAD.

METODOLOGIA DEL PROGRAMA



CAPITULO III

A. EVALUACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZACION

1. LOGROS

El Programa Nacional de Desburocratización en los tres primeros años, que corresponde a los períodos de 1984-1987, ha desplegado algunas acciones en varias instituciones del sector público, especialmente en aquellas en las que ha encontrado la colaboración y participación de directivos y funcionarios, quienes al estar convencidos de la necesidad de implementar este Programa, se han sumado en esta gesta de simplificación de trámites y procedimientos que atentan contra la ciudadanía y el normal funcionamiento de la administración pública.

Adicionalmente debo destacar la participación de los diferentes departamentos, que conforman las instituciones públicas, tales como Asesoría Jurídica, Departamento de Organización y Métodos, Departamento de Personal, Departamento de Planificación y otras unidades, que cumpliendo las diferentes fases de la metodología recomendada por el Programa, hacen posible la difícil tarea de desburocratización un país enredado por trámites, procedimientos y requisitos, que complican la vida de los ecuatorianos.

A continuación detallo las instituciones del sector público, que han brindado su colaboración a la Desburocratización y el área en la cual se ha aplicado el Programa, consiguiendo ahorrar tiempo y recursos.

a. Ministerio de Gobierno

1) Registro Civil

a) Eliminación de requisitos innecesarios para matrimonios entre ecuatorianos y extranjeros, según Resolución No. 85-004-DIR de 20 de diciembre de 1985. Lo cual ha reducido el número de requisitos de siete a dos.

- b) Se facilitó la inscripción en el Registro Civil a los ecuatorianos que no han cumplido oportunamente este requisito de Ley.
- c) Creación de un nuevo centro de inscripción de nacimientos en el Hospital del Sur, para evitar el desplazamiento de los usuarios del sur al centro de la ciudad.
- d) Eliminación del número de pasos en el trámite de cedulación por primera vez, en una proporción de seis a dos.
- e) Descentralización de lecturas y clasificación de huellas dactiloscópicas a provincias, lo cual ha reducido el tiempo de trámite de ciento veinte días a una hora.
- f) Se elaboró el Manual de Procedimientos y Trámites del Departamento Nacional de Identificación y Cedulación.
- g) Se facultó a los Jefes provinciales y cantonales del Registro Civil a nivel Nacional, para rectificar partidas de nacimiento, matrimonio y defunción, única y exclusivamente aquellos datos no sustanciales de la partida, lo que ha reducido el tiempo de atención de sesenta días a una hora.
- h) Otorgamiento de cédulas y partidas en general, por el sistema computarizado en provincias, o a personas que obtuvieron su cédula en distinta provincia. Lo cual evita pérdida de tiempo de atención al usuario de treinta horas a media hora.
- i) Vigencia de la Cédula de Identidad y Ciudadanía hasta la muerte de su titular, evitando pérdida de tiempo y recursos al Estado.

2) Dirección General de Extranjería

- a) Con la expedición del nuevo Reglamento, publicado en el

Registro Oficial No.574 de 28 de noviembre de 1986, se agiliza el otorgamiento de visas y se evita que el usuario tenga que regresar a su país de origen o a su último domicilio a tomar la visa, debiendo realizar el trámite ante el Ministro de Relaciones Exteriores y la Dirección General de Extranjería.

b. Ministerio de Educación

1) Se establece la obligación de presentar la partida de nacimiento por una sola vez, para el ingreso al jardín de infantes, primer grado, nivel primario y primer curso del ciclo básico, evitando que esta sea presentada en todos los niveles y para todos los grados, debiendo ser incluso actualizada. Medida que beneficia a una población estudiantil de más de dos millones, teniendo como válida la partida de nacimiento, sea cual fuere su fecha de emisión.

2) Delegación de atribuciones a varias autoridades educativas Subsecretario, Directores nacionales de Educación Regular y Especial, del Departamento de Régimen Escolar, Administrativo y Provinciales, con el propósito de agilizar el proceso administrativo y los trámites inherentes al desarrollo del sistema educativo nacional.

c. Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos

1) Con el objeto de agilizar la prestación de servicios al usuario, la Dirección de Empleo y Recursos Humanos, ha establecido una autorización especial para dictar cursos artesanales de práctica profesional, se refiere a la certificación de tiempo válido de aprendizaje; conformación de tribunales examinadores para titulación de maestros de talleres operadores y mecánicos, refrendación de títulos de maestros, operadores y mecánicos; legalización y funcionamiento de centros de enseñanza artesanal; estudio y aprobación de las organizaciones artesanales y trámite de colocación de mano de obra.

d. Ministro de Salud Pública

1) Hospital Baca Ortiz

a) Para brindar comodidad y mejor atención a los usuarios, se eliminó las colas y requisitos innecesarios, entregando turnos para atención médica durante el día, lo cual evita que los ciudadanos tengan que madrugar desde las cinco de la mañana.

2) Hospital Pablo Arturo Suárez

a) Se estableció un reglamento para atender la cita previa de los pacientes de consulta externa, evitando las colas en las ventanillas de admisión.

e. Ministerio de Finanzas

1) Dirección General de Rentas

a) Se unificó los formularios para la declaración mensual de los impuestos, transacciones mercantiles y prestación de servicios, facilitando la declaración del impuesto.

b) Agilidad en los trámites de reclamos de los contribuyentes.

2) Dirección Nacional de Avalúos y Catastros

a) Creación del reglamento para el cálculo y pago de impuesto a la utilidad proveniente de la compra-venta de inmuebles.

b) Se agilitó los trámites internos y se ha reducido el tiempo de entrega de los certificados.

f. Ministerio de Agricultura y Ganadería

1) Descentralización del trámite de importaciones a la Subsecretaría del MAG en Guayaquil.

- 2) Atención oportuna para el trámite de asistencia técnica, en sanidad animal.
- 3) Atención de solicitudes para utilizar la maquinaria e implementos agrícolas del programa nacional de mecanización.
- 4) Instructivo para la mejor atención en los trámites propuesentos por las asociaciones de agricultores.
- 5) Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización.
 - a) Procedimiento para adjudicar tierras y cancelar de hipotecas, mediante providencia única.
 - b) Diseño y rediseño de formularios internos.

g. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

- 1) Simplificación de trámites de cancelación de planillas.
- 2) Facilitar los procedimientos de adquisiciones y concurso de precios.
- 3) Elaboración de instructivos administrativos, con el propósito de simplificar los trámites internos.
- 4) Elaboración de una manual de procedimientos administrativos y financieros, a fin de simplificar y racionalizar estas actividades.

h. Ministerio de Relaciones Exteriores

- 1) Eliminación de requisitos, para los ecuatorianos residentes en el exterior cuya permanencia en el país no sea mayor de noventa días.
- 2) Legalización de firmas de los funcionarios públicos que

consten en documentos otorgados en el Ecuador, para que surtan efectos en el exterior.

i. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

- 1) Se eliminó la declaración de testigos para probar la supervivencia.
- 2) Instalación de una unidad de teleprocesos en la regional No.3 Cuenca que permita una ágil atención para la concesión, liquidación y contabilización de préstamos hipotecarios y consultas sobre préstamos quirografarios.
- 3) Se facilitó el pago de pensiones de jubilados y beneficiarios de montepío, a través del acreditamiento en sus cuentas personales, tanto corrientes como de ahorros.

j. Procuraduría General de Estado

- 1) Delegación de funciones para que los asesores, consultores y abogados de la Institución acentada en Quito, intervengan a nombre de la Entidad en los juicios que interesan al Estado.
- 2) Implantación de un eficiente sistema de control de comunicaciones internas.

k. Banco Ecuatoriano de la Vivienda

- 1) El proceso de cancelación de planillas, ha sido reducido en el número de pasos y tiempo de trámites.
- 2) Simplificación de veinte y tres procedimientos relacionados con trámites de compromiso de gasto y desembolso de fondos.

l. Dirección General de Aviación Civil

1) Eliminación de pasos en los trámites de otorgamiento de permisos privados de operación, de trabajos aéreos, de operación para el transporte aéreo interno o internacional y otorgamiento o renovación de licencias.

2) Se concedió el término de cuarenta y ocho horas, para que el Secretario General de la Dirección y del Honorable Consejo de Aviación Civil, analicen la documentación correspondiente a permisos privados de operación, de servicios de trabajos aéreos, licencias y de transporte aéreo interno o internacional.

3) Se estableció una guía de procedimientos para los diferentes trámites que se realizan en la Dirección de Aviación Civil.

Vale destacar la valiosa participación del Banco Central de Ecuador, el Ministerio de Industrias Comercio e Integración, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Finanzas y Crédito Público, de las Cámaras de la Producción en la elaboración del Manual de Comercio Exterior, que reúne las normas y procedimientos atinentes al desarrollo de ésta actividad, los mismos que anteriormente se hallaban diseminados en varios ministerios, repitiendo la exigencia de requisitos, la consiguiente molestia y pérdida de tiempo al usuario.

Es necesario mencionar a la Dirección General de Tránsito, que en forma conjunta con el Programa Nacional de Desburocratización, eliminaron requisitos y procedimientos innecesarios para la matriculación vehicular, brevettazione.

Medida que han beneficiado a un gran sector de la población ecuatoriana, ahorrando tiempo y recursos económicos al usuario.

El Programa, a través de conferencias ha desplegado una amplia campaña de difusión en todas las provincias del país, con el propósito de concientizar y promover los objetivos de la Desburocratización; como también de tomar contacto con las instituciones públicas provinciales y conocer de cer

ca los acuciantes problemas que encierra el absorbente centralismo y la descoordinación administrativa.

La Desburocratización, en el contexto nacional, ha sido aceptada tanto por los funcionarios públicos como por los usuarios.

Los medios de comunicación social, siempre han estado atentos para apoyar la gestión del Programa, a través de comentarios, denuncias y observaciones constructivas.

Las unidades administrativas de las instituciones públicas, por medio de los respectivos coordinadores, han expresado la aceptación que tiene el Programa en las entidades, calificándolo como una alternativa diferente a la tradicional reforma administrativa.

2. LIMITACIONES

A pesar de la gran acogida que el Programa de Desburocratización ha tenido en el sector público, se ha podido detectar cierta aceptación pasiva, lo que demuestra que, en realidad, todavía existen grupos que obstaculizan y paralizan las iniciativas del Programa.

Es lamentable que, en algunas instituciones públicas, se haya institucionalizado el cohecho como mecanismo para la rápida ejecución de los trámites utilizando para este fin una serie de subterfugios que permiten la práctica de estos procedimientos.

Existen algunas instituciones públicas que no han dado una respuesta positiva a los objetivos propuestos por el Programa, de lo cual se puede deducir las siguientes dificultades:

- a. Falta de apoyo de las autoridades principales para la aplicación del Programa en las instituciones.
- b. Algunos funcionarios han caído en la rutina de sus actividades, razón por la cual, son reacios al cambio.

- c. Falta de voluntad y jerarquía de algunos coordinadores institucionales.
- d. Priorizan el trabajo interno, dejando a un lado los requerimientos del Programa.
- e. Escaso personal calificado para el desempeño del cargo que ocupa.
- f. Cambios de coordinadores por inoperancia o negligencia en los encargos hechos por el Programa.
- g. Excesiva reserva de información y funcionamiento de la institución.
- h. Exagerada y arbitrarias instancias de control administrativo.
- i. Desconocimiento o mala intencionada aplicación de leyes y reglamentos, referentes a los diversos trámites internos.

3. CONCLUSIONES

- a. El Programa Nacional de Desburocratización, para el cumplimiento de sus objetivos, ha tomado como estrategia la aceptación y credibilidad mutua entre el usuario y el servidor público para superar la resistencia de los cambios que plantea el Programa.
- b. Para alcanzar los objetivos trazados por la Desburocratización, es necesario solicitar a las instituciones la designación de su coordinador, que teniendo conocimientos y jerarquía suficientes, puedan simplificar trámites y procedimientos que atentan el buen funcionamiento institucional y traen, como consecuencia, una deficiente atención al usuario.
- c. Se debe realizar reuniones periódicas con los coordinadores institucionales, para conocer el avance y limitaciones de las medidas adoptadas en cada entidad, así como intercambiar experiencias.

d. Se debe procurar el fortalecimiento de las unidades operativas de cada institución, aprovechando la infraestructura existente en beneficio de los proyectos de Desburocratización.

e. Es imprescindible motivar y promocionar la filosofía y objetivos del Programa, en los niveles ejecutivos, mandos superiores, mandos medios y personal que atiende al público en ventanilla.

f. Es necesario realizar una adecuada campaña publicitaria, a través de los medios de comunicación social, para alcanzar la cooperación y respaldo de opinión pública, en las acciones que el Programa emprenda en la administración.

4. RECOMENDACIONES

a. El Programa Nacional de Desburocratización, siendo en su esencia eminentemente cultural, pretende ser persuasivo, de modo que, los empleados públicos colaboren en la simplificación de trámites y requisitos administrativos, innecesarios o repetitivos.

b. Para alcanzar el respaldo y colaboración del servidor público, en la tarea de desburocratización, es necesario concientizarlo y comprometerlo en el cambio de procedimientos arcaicos, por nuevos esquemas de desarrollo administrativo, acordes con los avances científicos, adelantos tecnológicos y las exigencias de la sociedad.

c. Se debe procurar el apoyo político de las autoridades que representarán a las diferentes funciones del Estado que, deponiendo actitudes, se identifique con los propósitos de la Desburocratización.

d. Se debe innovar medidas, acordes a la realidad social, para dinamizar las tareas administrativas, a través de incentivos, remuneraciones, capacitación, garantía y estabilidad en el ejercicio de sus funciones.

e. Se debe priorizar la simplificación en aquellos trámites que

atienden a la mayor parte de la población, dando preferencia a los de demanda masiva.

f. Creación o utilización de las unidades técnicas o de planificación en las instituciones públicas, para alcanzar los objetivos programados por la Desburocratización.

g. Se debe procurar la incorporación y participación de las instituciones de régimen provincial, municipal, Cámaras de Producción y organizaciones clasistas, al Programa de Desburocratización.

h. Considerando el desarrollo, la búsqueda de una sociedad más justa y humana y la proyección futura del Ecuador, se torna ineludible la necesidad de contar con la permanencia del Programa Nacional de Desburocratización dentro del contexto administrativo nacional.

i. Intensificar la difusión del Programa en provincias, a través de seminarios, comités, paneles, simpósios y conferencias, que nos permitan tener un contacto directo con los funcionarios y las dificultades que engloban el espectro administrativo nacional, a fin de detectar, identificar y formular la recomendaciones necesarias para evitar la burocratización, el paralelismo y la descoordinación administrativa.

j. Canalizar adecuadamente los estudios y recomendaciones preparados por los diferentes organismos provinciales para que se analicen y se implemente las medidas necesarias para agilizar la marcha administrativa, evitando que éstas recomendaciones sean archivadas en los escritorios de funcionarios que no tienen mayor interés en mejorar la coordinación institucional, para hacer efectiva la descentralización administrativa y financiera. Lógicamente que estos cambios deben ser incorporados, de acuerdo a la metodología de aplicación prevista en el Programa de Desburocratización.

k. Procurar que la comisión coordinadora del Programa de Desburocratización, cumpla con todas y cada una de las responsabilidades asignadas en los Artículos 3-4 del Decreto No. 374 de 21 de diciembre.

bre de 1984, y muy especialmente en lo que se refiere a la aprobación del Reglamento, en el que se determinarán la forma de sesionar, los métodos de trabajo, los niveles de apoyo que demande y los recursos humanos, físicos y económicos que se requiera.

l. Hacer efectiva la aplicación del Artículo 14 del Decreto No. 601 de 15 de marzo de 1985, con el propósito de alcanzar la aceptación, receptibilidad y obligatoriedad en la ejecución y aplicación del Programa de Desburocratización, ya que la falta de coherencia, permite cierta apatía, negligencia que determinados funcionarios públicos, adoptan ante los planes e iniciativas previstas por la Desburocratización.

m. Crear incentivos económicos y publicitarios para que las instituciones públicas mejoren su imagen institucional y presten un eficiente servicio al usuario, a través de una sana competencia institucional, que motive la cabal aplicación del Programa Nacional de Desburocratización.

n. Es necesario conseguir que la opinión pública tenga una clara conciencia sobre la filosofía, objetivos y alcance del Programa para que pueda respaldar las acciones encaminadas a buscar un servicio público, ágil, eficiente y oportuno, lo cual permitirá que el usuario exija una correcta aplicación de las acciones desburocratizantes, adicionalmente esta situación beneficiará tanto al sector público como al ciudadano haciendo del acto administrativo una negocio positivo para el desarrollo del país y para la consecución de los objetivos del Estado.

o. Es necesario fortalecer la vigencia y aplicación del Programa Nacional de Desburocratización a través de un monolítico respaldo político en los frentes interno, externo y económico.

p. Intensificar la descentralización administrativa y financiera en las zonas periféricas nacionales, a fin de abreviar la solución de interés público.

q. Conferir mayor autoridad al Programa Nacional de Desburocrati-

zación, para recabar información, para arbitrar medidas y recomendaciones necesarias, prescindiendo la jerarquía del funcionario o institución.

r. Elaboración y distribución de folletos a los funcionarios públicos en todo el territorio nacional, con mensajes explicativos de la filosofía, objetivos, políticas, alcance y metodología de aplicación del Programa de Desburocratización.

s. Implementar proyectos pilotos de Desburocratización en las zonas apartadas del núcleo vital especialmente en lo referente a la descoordinación, paralelismo e interferencia de funciones que tienen los organismos de desarrollo regional y las demás instituciones públicas.

t. Procurar una adecuada coordinación entre el Programa de Desburocratización y el Grupo de Desarrollo Administrativo, para la elaboración de un catastro de todos los trámites, requisitos, reglamentos y leyes, que regulan el funcionamiento del sector público, con el objeto de detectar las falencias que obstaculizan el eficiente desempeño administrativo. Diagnóstico que una vez analizado, permitirá encaminar las reformas legales pertinentes ante el Congreso Nacional.

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

a. Nacional

TOBAR DOMOSO, Julio y LARREA HOLGUIN, Juan. Derecho Constitucional Ecuatoriano. Corporación de Estudios y Publicaciones Quito 1980

LARREA HOLGUIN, Juan. La Nueva Estructura Constitucional. Corporación de Estudios y Publicaciones Quito 1969

Constitución Política del Estado

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR. Publicación Semestral de la Facultad de Ciencias Administrativas, No.6 Segundo Semestre 1984.

Memoria del Primer Seminario del Programa Nacional de Desburocratización. Quito, 3 de Marzo de 1986

Metodología de Aplicación del Programa Nacional de Desburocratización. Abril de 1986

PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZACION. Guía para el Ciudadano. Ildis, Quito 1986

Decretos, informes, comentarios referentes al tema.

b. Internacional

LALANDE, A. Vocabulaire Technique Et Critique de Philosophie. París 1960 .

BUCH, Henry. Tratado de Ciencias Administrativas. Última Edición.

DIAZ, Manuel María. Derecho Administrativo. Editorial Libreros, Buenos Aires. Tomo II.

ZANOBINI, Guido. Curso de Derecho Administrativo. Editorial Arayu, Buenos Aires. Volúmen I.

CANASI, José. Derecho Administrativo. Editorial Depalma, Edición 1981, Buenos Aires. Volúmen I.

PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZACION. Guía para la utilización de Servicios Públicos de los Estados. Brasil 1982.

PREFECTURA BELO HORIZONTE. Manual del Usuario. 1984

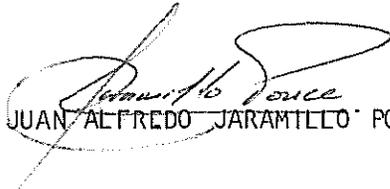
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Tres años de Desburocratización. Brasilia 1982

Legislación de la Secretaría de Administración Pública y el Programa Nacional de Desburocratización, junio 1979 - diciembre 1980. Sexta Edición, Brasilia 1986

Conferencia del señor Helio Beltrán, Ministro extraordinario de Desburocratización, Presidencia de la República, Brasilia 12 de junio de 1987

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

Quito, Julio 1987


Lcdo. JUAN ALFREDO JARAMILLO PONCE