



REPUBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO

ESPECIALIDAD EN GESTIÓN PÚBLICA

LA INSTITUCIONALIDAD COMO PARTE FUNDAMENTAL PARA LA CONSTRUCCIÓN
DE UN MODELO DE GESTIÓN EFICIENTE: DIRECCIÓN REGIONAL 1 DE DATOS
PÚBLICOS 2013 – 2014.

Tesina para optar por el título de Especialista en Gestión Pública

Autor: CRISTHIAN MARCELO LASCANO DALGO.

Tutora: Dra. RAQUEL PACHECO.

Quito, Noviembre 2015



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

No. 075-2015

ACTA DE GRADO

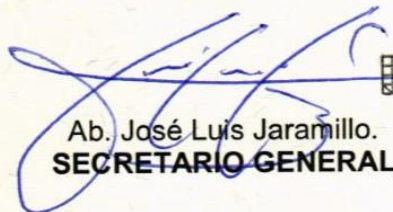
En la ciudad de Quito, a los dieciséis días del mes de diciembre del año dos mil quince, **CRISTHIAN MARCELO LASCANO DALGO**, portador de la cédula de ciudadanía: 1500734551, **EGRESADO DE LA ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA 2011-2012**, ha cumplido con los requisitos académicos y económicos puntualizados en la Ley Orgánica de Educación Superior y la normativa institucional, previos a la obtención del título de: **ESPECIALISTA EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.84
Tesina Escrita:	9.00
Nota Final Promedio:	8.92

En consecuencia, **CRISTHIAN MARCELO LASCANO DALGO**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:


Ab. José Luis Jaramillo.
SECRETARIO GENERAL


INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**SECRETARÍA
GENERAL**


Dra. Analía Minteguiaga
RECTORA (E)


INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

RECTORADO

AUTORÍA

Yo, Cristhian Marcelo Lascano Dalgo, con cédula de ciudadanía número 1500734551, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones, y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor de la Tesina bajo el título de: “La Institucionalidad como parte fundamental para la construcción de un Modelo de Gestión Eficiente: Dirección Regional 1 de Datos Públicos 2013 – 2014”.

Firma

C.C. 1500734551

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la publicación de esta Tesina, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, Noviembre 2015

Firma

Cristhian Marcelo Lascano Dalgo

C.C. 1500734551

Resumen:

El presente estudio basa su desarrollo en el hecho de que hoy en día la gestión pública es clave para el desarrollo del país, la política pública reflejada en los mandatos, decretos, y demás disposiciones legales, busca alcanzar un objetivo superior descrito en la Constitución de la República y en el Plan Nacional de Desarrollo.

La DINARDAP siendo el ente rector del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos y de la actividad registral a nivel nacional, debe impulsar el desarrollo de servicios de calidad a nivel de los Registros Mercantiles y coordinadamente con los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el caso de los Registros de la Propiedad; para esto las Direcciones Regionales son las encargadas de ejecutar esta labor desde el territorio.

La investigación se realizó en la Dirección Regional 1 de Datos Públicos; cuya sede administrativa de encuentra en la ciudad de Esmeraldas; cabe recalcar que las Direcciones Regionales de la DINARDAP cuentan con un equipo de trabajo limitado en cantidad, los perfiles profesionales del personal existente en la mayoría de los casos no son los adecuados y precisan ser fortalecidos, sobre todo en términos de capacitación; además de esto no se han podido identificar procesos documentados, manuales, instructivos o cualquier otro documento técnico que sustente la ejecución del trabajo y la consecución de los productos establecidos según el correspondiente estatuto por procesos para las mencionadas direcciones regionales.

Lo antes señalado nos permite imaginar cuales son las repercusiones que se están manifestando hoy en la mencionada dependencia y es por esto que el estudio se enfoca en conocer sobre la base de un análisis focalizado las principales características del modelo de gestión de la Dirección Regional 1 de la DINARDAP, sus limitantes, y las principales causas de un limitado nivel de institucionalización de los procesos de la mencionada entidad desconcentrada.

Índice

Capítulo I: Introducción, problema, justificación y objetivos de la investigación.....	8
1.1 Problema	12
1.2 Pregunta	13
1.3 Justificación	13
1.4 Objetivos.....	14
1.4.1 Objetivo General.....	14
1.4.2 Objetivos Específicos.....	14
1.5 Hipótesis	15
1.6 Estado del Arte.....	15
Capítulo II: Marco teórico y ejes conceptuales detrás de la aplicación operativa.	19
2.1 Descripción de los ejes teóricos relacionados con procesos de desconcentración, institucionalización y modelos de gestión.	19
2.2 Ventajas y desventajas de los procesos desconcentrados en gestión pública.	33
2.3 Descripción general de la aplicación operativa de procesos desconcentrados.	39
Capítulo III: La Dirección Nacional de Datos Públicos como eje articulador de la actividad registral desconcentrada.....	42
3.1 Descripción de las atribuciones y responsabilidades de la DINARDAP, relacionado con los procesos desconcentrados (Direcciones Regionales).....	42
3.2 Descripción de las atribuciones y responsabilidades de las Direcciones Regionales, relacionadas con la actividad registral.	49
3.3 Aplicación metodológica para el levantamiento de información primaria.	56
Capítulo IV: Análisis, Recomendaciones y Conclusiones de la Investigación.	68
4.1 Identificación y análisis de los procesos desconcentrados de la DINARDAP, enfoque en la Dirección Regional 1 con sede en Esmeraldas.	68
4.2 Elaboración de recomendaciones en torno al modelo de gestión de la Dirección Regional 1 de la DINARDAP.	71
4.3 Conclusiones sobre la identificación y análisis de los procesos desconcentrados de la DINARDAP, enfoque en la Dirección Regional 1 con sede en Esmeraldas.	74
Bibliografía	78
ANEXOS	81

Ilustraciones

Ilustración 1 Cadena de valor DINARDAP	45
Ilustración 2 Mapa de procesos DINARDAP	46
Ilustración 3 Direcciones Regionales DINARDAP	49
Ilustración 4 Organigrama DINARDAP	50
Ilustración 5 Organigrama Direcciones Regionales DINARDAP	52

Tablas

Tabla 1 Procesos Desconcentrados de la DINARDAP.	11
Tabla 2. Conclusiones Tecnologías de la Información. Pregunta 1.....	57
Tabla 3. Conclusiones Tecnologías de la Información. Pregunta 2.....	58
Tabla 4. Conclusiones Tecnologías de la Información. Pregunta 3.....	58
Tabla 5. Conclusiones Tecnologías de la Información. Pregunta 4.....	59
Tabla 6. Conclusiones Gestión y Registro. Pregunta 1.....	60
Tabla 7. Conclusiones Gestión y Registro. Pregunta 2.....	61
Tabla 8. Conclusiones Gestión y Registro. Pregunta 3.....	62
Tabla 9. Conclusiones Gestión y Registro. Pregunta 4.....	63
Tabla 10. Gestión desconcentrada. Pregunta 1.....	63
Tabla 11. Gestión desconcentrada. Pregunta 2.....	64
Tabla 12. Gestión desconcentrada. Pregunta 3.....	65
Tabla 13. Gestión desconcentrada. Pregunta 4.....	66

Capítulo I: Introducción, problema, justificación y objetivos de la investigación.

La Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos – DINARDAP es una entidad pública encargada de velar y garantizar el cumplimiento de los objetivos y finalidades del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos - SINARDAP, así como de vigilar y controlar la correcta administración de la actividad registral a nivel nacional. Para una adecuada ejecución de las competencias asignadas a la institución, es menester contar con una estructura organizacional tanto a nivel central como a nivel territorial, que permita alcanzar los mejores resultados, dando de esta manera estricto cumplimiento a la ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos¹.

El Gobierno Nacional de la República del Ecuador sobre el marco de su propuesta progresista ha planteado el concepto del Buen Vivir como eje fundamental para el desarrollo de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía; el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013 define a este concepto como “La satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios,

¹ La Asamblea Nacional expidió la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, promulgada en el Suplemento del Registro Oficial No. 162 de 31 de marzo del 2010, la misma que en su artículo 30, crea la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos como un organismo de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa, técnica, operativa financiera y presupuestaria.

La ley del Sistema Nacional de Registros de Datos Públicos, del 31 de marzo del 2010, establece en el artículo 12.- Medios Tecnológicos, “El Estado, a través del ministerio sectorial con competencia en las telecomunicaciones y en la sociedad de la información, definirá las políticas y principios para la organización y coordinación de las acciones de intercambio de información y de bases de datos entre los organismos e instancias de registro de datos públicos, cuya ejecución y seguimiento estará a cargo de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos. La actividad de registro se desarrollará utilizando medios tecnológicos normados y estandarizados, de conformidad con las políticas emanadas por el ministerio sectorial de las telecomunicaciones y de la sociedad de la información”.

las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro)”.

El Estado, a través de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES plantea que para alcanzar el Buen Vivir es necesario lograr un cambio profundo y la transformación del mismo desde el punto de vista organizativo – administrativo, esto permitirá garantizar una adecuada distribución y provisión de bienes y servicios públicos de calidad para el ciudadano ecuatoriano.

En el *Folleto informativo I: Proceso de desconcentración del ejecutivo en los niveles administrativos de Planificación* se establece que para transformar al Estado es necesario distribuir de una manera adecuada y eficiente los servicios a la ciudadanía lo cual será posible a través de la promoción real de los procesos de desconcentración y descentralización; estos procesos buscan “*que los recursos económicos, las responsabilidades, los servicios y beneficios, no se concentren en ciertos lugares, sino que todo esto se administre, de manera equitativa y responsable, en todos los rincones del país*” SENPLADES (2012: pág. 3). En este sentido la SENPLADES ha planteado una estructura organizativa a través de Zonas, Distritos y Circuitos “*...que permitirán una mejor identificación de entidades y soluciones efectivas para la prestación de servicios públicos en el territorio. Esta conformación no implica eliminar las provincias, cantones o parroquias.*” SENPLADES (2012: pág. 6).

Las **zonas** están conformadas por provincias, de acuerdo a una proximidad geográfica, cultural y económica. Tenemos 9 zonas administrativas de planificación. Cada zona está constituida por distritos y estos a su vez por circuitos. Desde este nivel se coordina estratégicamente las entidades del sector público, a través de la gestión de la planificación para el diseño de políticas en el área de su jurisdicción.

Zona 1: Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbíos.

Zona 2: Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo, Orellana.

Zona 3: Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Pastaza.

Zona 4: Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas.

Zona 5: Santa Elena, Guayas (excepto los cantones de Guayaquil Samborondón y Durán), Bolívar, Los Ríos y Galápagos.

Zona 6: Cañar, Azuay, Morona Santiago.

Zona 7: El Oro, Loja, Zamora Chinchipe.

Zona 8: Cantones de Guayaquil, Samborondón y Durán.

Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito. SENPLADES (2012: pág. 6).

El **distrito** es la unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos. Coincide con el cantón o unión de cantones. Se han conformado 140 distritos en el país. Cada distrito tiene un aproximado de 90.000 habitantes. Sin embargo, para cantones cuya población es muy alta como Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Santo Domingo de los Tsáchilas se establecen distritos dentro de ellos.

El **circuito** es la localidad donde el conjunto de servicios públicos de calidad están al alcance de la ciudadanía, está conformada por la presencia de varios establecimientos en un territorio dentro de un distrito. Corresponde a una parroquia o conjunto de parroquias, existen 1.134 circuitos con un aproximado de 11.000 habitantes. SENPLADES (2012: pág. 6).

En la estructura organizacional de la DINARDAP se contemplan como entidades operativas desconcentradas a seis (6) Direcciones Regionales distribuidas en las diferentes zonas de planificación definidas por la SENPLADES, Zonas de la 1 a la 7, exceptuando la zonas 8

(Guayaquil, Samborondón y Durán) y la zona 9 (Distrito metropolitano de Quito), quedando estas a cargo de las direcciones regionales 5 y 2 respectivamente. Estas direcciones son las encargadas de la gestión y seguimiento al cumplimiento de la Ley del SINARDAP, sobre todo en términos de una correcta administración de la actividad registral desde el territorio, su distribución y sedes son las que se describen en la siguiente tabla.

Tabla 1 Procesos Desconcentrados de la DINARDAP.

Dirección Regional	Jurisdicción	Sede
1	Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbíos.	Esmeraldas
2	Pichincha, Napo, Orellana; incluye el Distrito Metropolitano de Quito.	Quito
3	Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, Pastaza.	Ambato
4	Manabí, Galápagos, Santo. Domingo.	Manta
5	Guayas, Los Ríos, Bolívar, Santa Elena; incluye Guayaquil, Samborondón y Durán.	Guayaquil
6	Azuay, Cañar, Morona Santiago.	Cuenca
7	El Oro, Loja, Zamora Chinchipe.	Machala

Elaborado por: Cristhian Lascano, tomado del Estatuto de Procesos de la DINARDAP.

Las Direcciones Regionales de la DINARDAP si bien cuentan con un estatuto por procesos en el cual se describe sus competencias, productos y actividades, requieren contar con mejores herramientas que permitan una sólida institucionalización de sus procesos. Para alcanzar este hito es importante considerar varios factores como son en términos conceptuales la integración de

competencias, atribuciones, facultades, el cumplimiento de líneas de acción, diseño y aplicación de macroprocesos, relacionamiento con el sistema, recursos clave, planificación estratégica, entre otros factores críticos que empujen a la institución a cumplir con este objetivo (SNAP, 2014).

La DINARDAP debe impulsar el desarrollo de servicios de calidad a nivel de los Registros Mercantiles y coordinadamente con los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el caso de los Registros de la Propiedad; para esto las Direcciones Regionales son las encargadas de ejecutar esta labor desde el territorio motivo por el cual el presente estudio contribuirá a analizar los principales aspectos que impiden un adecuado desarrollo de la actividad registral desconcentrada, destacando siempre los conceptos teóricos de institucionalidad, modelos de gestión y gestión desconcentrada; es importante mencionar que existen varios tipos de modelos de gestión desde el punto de vista metodológico y este estudio deberá establecer cuál de estos es el que utiliza la Dirección Regional 1 de Datos Públicos.

1.1 Problema

Las Direcciones Regionales de la DINARDAP cuentan con un equipo de trabajo limitado en cantidad, los perfiles profesionales del personal existente en la mayoría de los casos no son los adecuados y precisan ser fortalecidos, sobre todo en términos de capacitación; además de esto no se han podido identificar procesos documentados, manuales, instructivos o cualquier otro documento técnico que sustente la ejecución del trabajo y la consecución de los productos establecidos según el correspondiente estatuto por procesos para las mencionadas direcciones regionales.

Lo antes señalado permite imaginar la existencia de una marcada falta de institucionalidad en las diferentes direcciones regionales, lo cual sin duda menoscaba la consolidación o presencia de un modelo de gestión sólido que sostenga las actividades y la ejecución de estas en lo que corresponde

a los procesos desconcentrados de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos – DINARDAP, puntualmente los de la Dirección Regional 1, que es objeto del presente estudio. Es importante acotar que todo lo dicho permite observar que la gestión pública, la consecución de los objetivos institucionales y la prestación de servicios visto desde el nivel territorial se ve afectada, disminuyendo su calidad y eficiencia producto de la débil institucionalización de procesos y la ausencia de un modelo de gestión que se ajuste a las reales necesidades del nivel territorial.

Tomando esta premisa como punto de partida la presente investigación pretende analizar esta problemática a profundidad e identificar si la hipótesis planteada es correcta o se aleja de la realidad.

1.2 Pregunta

¿Cuáles son las causas que motivan la falta de institucionalidad en las Direcciones Regionales de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos – DINARDAP, y como afecta este hecho al eficiente desempeño de las mismas?

1.3 Justificación

La gestión pública hoy en día es clave para el desarrollo del país, la política pública reflejada en los mandatos, decretos, y demás disposiciones legales, busca alcanzar un objetivo superior descrito en la Constitución de la República y en el Plan Nacional para el Buen Vivir; para esto el Estado emprende proyectos locales y nacionales con el objetivo de brindar a la ciudadanía servicios de calidad.

La DINARDAP siendo el ente rector del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos y de la actividad registral a nivel nacional según se describió anteriormente, debe impulsar el desarrollo de servicios de calidad a nivel de los Registros Mercantiles y coordinadamente con los

Gobiernos Autónomos Descentralizados en el caso de los Registros de la Propiedad; para esto las Direcciones Regionales son las encargadas de ejecutar esta labor desde el territorio motivo por el cual el presente estudio contribuirá a analizar los principales aspectos que impiden un adecuado desarrollo de la actividad registral desconcentrada, destacando siempre los conceptos teóricos de institucionalidad, modelos de gestión y gestión desconcentrada; es importante mencionar que existen varios tipos de modelos de gestión desde el punto de vista metodológico y este estudio deberá establecer cuál de estos es el que utiliza la Dirección Regional 1 de Datos Públicos.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo General

Conocer sobre la base de un análisis focalizado las principales características del modelo de gestión de la Dirección Regional 1 de la DINARDAP, sus limitantes, y las principales causas de un limitado nivel de institucionalización de los procesos de la mencionada entidad desconcentrada.

1.4.2 Objetivos Específicos

- Establecer el marco teórico necesario para el desarrollo del presente estudio, basado en los conceptos de institucionalidad, modelo de gestión y gestión desconcentrada.
- Analizar las principales características del modelo de gestión de la Dirección Regional 1 de la DINARDAP y el nivel de aplicación de los procesos descritos en el modelo.
- Conocer sobre la base de un análisis los aciertos y los resultados más relevantes de la aplicación del actual modelo de gestión de la Dirección Regional 1 de la DINARDAP.
- Establecer como aporte al conocimiento acumulado, cuál es la relación que existe entre contar con un adecuado e institucionalizado modelo de gestión y una gestión eficiente a nivel territorial.

1.5 Hipótesis

La falta de aplicación de procesos y procedimientos, la falta de un adecuado proceso de selección para el personal, la escasez de perfiles profesionales con características específicas para desempeñarse en la actividad registral y gestión de servicios, ha provocado que la Dirección Regional 1 no cuente con un modelo de gestión sólido lo cual hace que la prestación de servicios y consecución de objetivos no sea eficiente y de calidad.

1.6 Estado del Arte

Para elaborar un adecuado estado del arte es importante considerar varios estudios y debates de carácter científico social que se hayan realizado alrededor de la temática objeto de análisis. Para el caso puntual de la presente investigación se abordarán aquellos estudios relacionados con gestión pública desconcentrada y la actividad registral y su modernización; referenciando en todo momento la eficiencia de los procesos desconcentrados del ente rector de la actividad registral en el Ecuador.

En su investigación Ángela Carreño (2012) establece claramente la línea de desarrollo de gestión pública desconcentrada y como la República del Ecuador atraviesa en la actualidad un proceso de construcción de un nuevo modelo de Estado. Menciona que el país hace énfasis en la definición de estructuras zonales desconcentradas, centradas en la territorialización de la política pública y en el establecimiento de criterios de ordenamiento territorial a partir de funciones y roles específicos además del fomento de dinámicas zonales que aporten a la concreción del Plan Nacional para el Buen Vivir. De la misma manera describe que:

El modelo conceptual propuesto, así como los procedimientos de apoyo desarrollados para potenciar la gestión pública y su contribución al proceso de toma de decisiones a nivel zonal, constituyen una valiosa

herramienta metodológica para los organismos del sector público, de manera tal que incida en una mejora de la calidad de vida a partir de la planificación estratégica zonal, las políticas nacionales y los estándares internacionales” Carreño (2012: pág. 66).

Precisamente esta conclusión esbozada por la autora sienta una primera base que será provechosa para el desarrollo de este trabajo, puesto que plantea la utilidad que tiene el modelo conceptual propuesto para la estructura del Estado ecuatoriano, y para la mejora de los servicios a ser entregados a la ciudadanía y su calidad.

En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados la gestión pública desconcentrada en muchas ocasiones es fundamental para la consecución de servicios adecuados y cierto nivel de eficiencia en la entrega de estos a la ciudadanía. Donoso (2009) propone una interrogante sobre la manera en que el gobierno municipal de Quito administra y gobierna el desarrollo humano de su territorio, para esto plantea que a través de los últimos ocho años de gestión se ha profundizado el proceso de modernización y descentralización de la gestión municipal, menciona que dicho proceso establece un municipio desconcentrado en el territorio, mismo que a través de las administraciones zonales cumple con el rol de acercamiento del gobierno a la población. El autor describe también cómo a través de un análisis de los perfiles de los trabajadores de las administraciones zonales, la municipalidad concretiza su desconcentración y adapta su capacidad de gestión a cada uno de los sectores administrativos; finalmente, el análisis de Donoso concluye tomando datos de población, uso y ocupación de suelo con el objetivo de comparar la estructura de la administración municipal desconcentrada con las características del suelo de cada zona; es por esto que se toma en consideración este análisis sobre la estructura de prestación de servicios a nivel municipal como ejemplo de como el uso del concepto de

desconcentración permite imaginar servicios mejorados que permiten el acercamiento a la ciudadanía.

La experiencia adquirida como resultado de la aplicación del concepto de desconcentración en otros países también útil para este estudio. Ferrada Bórquez (1999) realiza un análisis acerca del modelo de Estado Chileno y cómo a pesar del concepto constitucional de Estado Unitario se utilizan los principios de descentralización y desconcentración para la administración pública. El estudio reconoce que los conceptos mencionados son instrumentos utilizados para transferir potestades en el ámbito territorial y funcional, señala también que en el ámbito territorial se ha estructurado un nuevo modelo de estado regional constituyendo órganos desconcentrados y descentralizados en el plano regional, provincial y local. Finalmente, el estudio destaca que esta estructura garantiza una efectiva distribución territorial del poder administrativo.

La actividad registral a nivel nacional en el Ecuador no ha sido objeto de mayores estudios, no obstante, la investigación “Unas experiencias regionales con la modernización de los registros”, desarrollado por Steven E. Hendrix (1995), aborda precisamente esta temática. El autor propone sobre la base de análisis realizados en varios países latinoamericanos como Ecuador, Guyana, Venezuela, Guatemala, entre otros, acerca de la actividad registral y su modernización. Afirma que “para el desarrollo e implementación de una modernización de un Registro que se ajuste en forma apropiada a las necesidades de sus usuarios, deben seguirse siete fases” Hendrix (1995: pág. 13), estas fases contemplan varios puntos de quiebre como son la determinación del alcance que tendrá el sistema; la introducción de la tecnología del registro en la comunidad que lo desarrollará y utilizará; estimar las necesidades de los usuarios/as; realizar un análisis de los requisitos del sistema; diseñar el sistema en sí; diseñar el plan de implementación; y diseñar proyectos piloto, demostraciones y evaluaciones operativas.

Otro punto a destacar en la publicación de Hendrix es la puntualización que hace acerca del manejo financiero y los diferentes problemas que éste genera en la gestión registral; menciona que los costos y su administración implican complicaciones de sustentabilidad si se considera el largo tiempo de espera para la generación de beneficios en la actividad registral. Este estudio si bien ha sido realizado hace ya varios años abre una nueva puerta que nos permite analizar la intervención del Estado en la administración de Registros y cómo Ecuador lo ha hecho.

Estos planteamientos abren un abanico de posibilidades en cuanto a las necesidades básicas para la modernización de los registros, dejando la puerta abierta para el análisis de los mismos. El Estado Ecuatoriano cuenta con un ente rector de la actividad registral, una ley específica para tal efecto, además de la política pública de estructura descentralizada y desconcentrada del Estado plasmada en la Constitución (2008) y en otros cuerpos normativos.

Debido a lo mencionado será importante profundizar en el análisis del real impacto que tiene la política pública de descentralización y desconcentración de la gestión pública, en la prestación de servicios ciudadanos en el territorio y cómo esto se refleja en las diferentes instituciones públicas, hurgando en medio de esa línea entre la metodología y su aplicabilidad, sobre todo en materia registral y en la administración del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos descrita en la ley.

Capítulo II: Marco teórico y ejes conceptuales detrás de la aplicación operativa.

Sobre la base del objetivo de este estudio, es importante establecer cuáles son los principales ejes conceptuales a considerarse; el primer eje tiene que ver con el concepto de Gestión Pública y Gestión Territorial a través de los procesos de desconcentración y descentralización; el segundo eje se centra en el concepto de institucionalidad, buscando establecer desde el punto de vista teórico cómo éste apalanca una gestión más efectiva, aquí nos enfocaremos en el concepto de Neo institucionalismo; y finalmente, el tercer eje tiene que ver con el concepto integral de modelo de gestión, analizándolo desde el punto de vista de la gestión territorial. El objetivo principal de este apartado es construir la base conceptual necesaria para el desarrollo alcanzar los objetivos de este documento.

2.1 Descripción de los ejes teóricos relacionados con procesos de desconcentración, institucionalización y modelos de gestión.

La burocracia desde el punto de vista conceptual según A. Giddens (1984), es una “estructuración de prácticas repetitivas”; un conglomerado de hábitos, patrones de prácticas sociales que recurren a formas parecidas a reglas. Burocracias no son otra cosa que hábitos sociales y construcciones sociales, es decir: “prácticas recursivas”

Sin duda el planteamiento de la estructura burocrática en el pasado permitió dar solución a severos problemas de la administración en general; según Gaebler, T (1994) “La burocracia respondió a los problemas de hace cien años: al nepotismo, al favoritismo, al abuso; hoy apenas puede asumir el veloz cambio del mundo”.

En el siglo XXI muchos de los planteamiento realizados por Weber en torno al modelo jerárquico burocrático están simplemente fuera de tiempo, por este motivo se profundizan varios postulados acerca de las tendencias modernas para la administración pública.

José Juan Sánchez, ha realizado un interesante aporte al conocimiento acumulado a partir de su análisis conceptual acerca de Gestión; en el menciona que:

La gestión es una categoría intermedia. Supone la aceptación de la responsabilidad de dirigir un sistema cuando no es posible el control, y cuando los procesos ecológicos espontáneos producen resultados poco satisfactorios. Es un proceso de adaptación que avanza por experimentación, aprendizaje e innovación en un entorno cambiante. No es la promulgación de un programa preconcebido ni la aplicación de normas. La gestión es un concepto que puede aplicarse en el gobierno con mayor amplitud que el control, precisamente porque las políticas requieren una cooperación intensa y prolongada entre muchas organizaciones (Sánchez, 2002: pág. 54).

En el volumen VII de la Revista Enfoques, acerca de la Modernización y democratización de la administración pública, los autores plantean varios puntos de análisis sobre la Gestión Pública y la Nueva Gestión Pública, que evidentemente en tiempos actuales merecen ser considerados; el eje fundamental describe como a lo largo de la década de los ochentas y noventas América Latina fue testigo de cómo, tras una lectura de la crisis fiscal que culpabilizaba al Estado, se consolidaba una propuesta política y económica que posicionaba al mercado en el centro de la escena, a la par que demandaba la reducción de las intervenciones y estructuras públicas. (Fuentes, Güemes & Isaza, 2009) Esto propendía a que el tamaño del Estado sistemáticamente debía reducirse hasta formar un núcleo que permitiera desarrollar una eficiente administración pública.

En la década de los ochentas se estableció la necesidad de dar un salto en este sentido, muchos autores analizaron la posibilidad de generar un nuevo concepto, una especie de “Nueva Gestión

Pública - NGP” apalancada por la corriente neoliberal que establecía la disminución sistemática del rol del Estado y su influencia en la economía como principal postulado. Existen varios principios o características en los que en términos generales se basaba esta nueva corriente, y Pollitt (2009) los describe de la siguiente manera:

1. Énfasis en el desempeño y en los resultados;
2. Preferencia por lo pequeño, descentralizado, especializado;
3. Sustitución de las relaciones jerárquicas por relaciones contractuales;
4. Introducción de mecanismos de mercado;
5. Énfasis en el ciudadano (usuario) desde una perspectiva de “cliente”;
6. Separación entre formulación de políticas y su ejecución.

Según Fuentes (et al, 2009), la aplicación de estas medidas implica un quiebre con el modo weberiano de gestión, plantean como ejemplos esenciales para complementar el hecho de que:

“... un importante conjunto de sus propuestas se podrían agrupar alrededor de la idea de dotar de una gran discrecionalidad a la autoridad, frente al tradicional esquema de control jerárquico vertical de la burocracia; al tiempo que, en lo que respecta a la carrera administrativa, la aplicación del contrato como relación principal entre el Estado y sus funcionarios pretende justamente eliminar las rigideces del modelo de gestión de recursos humanos tradicional, basado en la permanencia en el empleo.” (Fuentes, et al, 2009)

En aquellos días sin duda la exigencia de la ciudadanía y las necesidades políticas de un cambio estructural en la manera de hacer gestión pública llevó a que la propuesta se tornara muy atractiva y aplicable para las diferentes esferas del aparataje público. La NGP propone en términos generales una incorporación de ciertas características de la empresa privada y su gestión en la lógica del sector público, obviamente sin considerar varias de las características específicas de esta última como son, la ausencia motivadora del lucro, el deber de servicio público, las particularidades de

optimización y obligación del gasto público, entre otras, (Pierre, 2009). Desde este punto de vista, se podría decir que:

“Las ventajas o fortalezas que presenta este modelo radican, entre otras cosas, en una mayor cercanía del servidor público a las necesidades del ciudadano (cuya concepción es asimilada en este caso al concepto de “cliente”); una administración pública más eficaz y eficiente a través de organizaciones y, sobre todo, de gerentes que responden directamente por sus actos; a la vez que al separar nítidamente “la decisión” de “la ejecución”, se estaría evitando la intromisión de la política dentro del espacio más técnico y especializado. La consecuencia lógica de este último punto sería la supuesta protección del administrador ante presiones externas.” (Fuentes, et al, 2009)

Sin duda este planteamiento permitió que en los años siguientes las diferentes naciones latinoamericanas integraran en sus distintas formas de gestión pública nuevos conceptos, entre estos, se empezó a hablar mucho de la territorialidad y de cómo acercar los servicios públicos a la ciudadanía; Reinhard Friedmann (2003) plantea un tipo de *Organización Fractal*, que considera a “una empresa dentro de una empresa”, trata de unidades organizativas que realizan sus tareas autónomamente, considerando los criterios de calidad, empleo económico de recursos, rapidez y confiabilidad. A criterio de Friedmann, cada fractal se constituye en cliente y proveedor, por lo que sus relaciones con los otros fractales adquieren el carácter de prestación de servicios, esto incluso es muy similar al planteamiento ecuatoriano del “Estado a tu Lado”; continua mencionando que los fractales son capaces de encontrar sus objetivos y de sincronizarse con los fractales del nivel superior. Planifican y manejan de forma autónoma sus procesos operativos, su organización y sus relaciones con el entorno y están estructuradas de acuerdo al principio del trabajo en equipo. (Friedmann 2003). En alusión a esto establece que las características principales de este tipo de organizaciones son (Marr, R.; García, S, op. Cit):

- Organización evolutiva: La organización se entiende como un organismo vivo. Los cambios del entorno generan modificaciones adaptativas en la organización.
- Autoorganización: Todo colaborador realiza funciones bajo su propia responsabilidad. Al mismo tiempo, se sirve de la selección individual de métodos.
- Interacción y comunicación: Debe fomentarse la comunicación abierta. Tienen que implementarse los sistemas de feed-back, debe motivarse la comunicación a través de teams e interdisciplinariamente.
- Muestra «fractal»: Las estructuras rígidas en línea y matriciales se sustituyen por redes altamente flexibles, auto-organizativas, así como por estructuras de proyectos.
- Autosemejanza: Las grandes unidades se vuelven a reflejar en pequeñas unidades y a la inversa.

Considerando lo mencionado como un paraguas, cabe señalar que las estructuras rígidas y matriciales serán reemplazadas por redes altamente flexibles y auto organizativas donde el todo corporativo es visible incluso en el subsistema más pequeño, y viceversa, pero no idénticamente, sino de forma similar y de modo fractal.

Como ya se dijo, el Estado Ecuatoriano a través del proyecto “El Estado a tu lado” también busca implementar nuevas maneras de gestión que permitan una forma mejor de distribución y entrega de los servicios públicos a la ciudadanía; esto como respuesta a múltiples realidades del nivel territorial donde los servicios solo llegaban a unos pocos ecuatorianos a nivel provincial y estos servicios eran de deficiente calidad.

La desconcentración y descentralización; son los pilares conceptuales fundamentales que sostienen esta iniciativa gubernamental; se define conceptualmente a la desconcentración como: “El traslado de los servicios que ofrece una entidad de nivel nacional (como un ministerio), hacia el territorio cercano a las ciudadanas y ciudadanos a través de las zonas, distritos o circuitos” (SENPLADES: 2012: pág. 8).

En lo referente al concepto de descentralización, según Ugalde & Homedes (2000) no existe un consenso sobre el significado de descentralización. Tradicionalmente se la entiende como una forma de transferencia decisoria limitada de tipo administrativo a niveles inferiores, Y de devolución como una transferencia de poder decisorio total a unidades gestoras de menor tamaño, que pueden o no coincidir con las divisiones administrativa-políticas tradicionales de un país (provincias/ departamentos/estados y municipios). La descentralización puede incluir o limitarse a conceder cierto grado de autonomía a una unidad de provisión de servicios. (Ugalde, Homedes, 2001).

Esto es precisamente lo que hoy en día ha facultado al Estado ecuatoriano para que pueda brindar servicios a la ciudadanía desde el territorio, a través de la implementación de un nivel zonal, distrital o de circuitos en cuanto a la organización de las instituciones del sector público, como se mencionó en páginas previas.

En otros países latinoamericanos como Chile se han propuesto ideas importantes para apuntalar el adecuado desempeño de las instituciones públicas, es así como Juan Carlos Ferrada (1999), aclara sobre la base de la disposición constitucional chilena que “El Estado unitario es una forma de Estado que no necesariamente está asociado a la centralización administrativa, sino que a partir de esta, puede adoptar los instrumentos generales de transferencias de competencias previstas en el Derecho Administrativo” (Ferrada ,1999: pág. 122). Sugiriendo así que para una gestión pública moderna un esquema desconcentrado permitirá acceder con mayor facilidad a la ciudadanía receptora final de los servicios ciudadanos, permitiendo hacerlo de una manera eficiente.

Avanzando en torno a la construcción de la base teórica de este documento merece la pena mencionar otro eje conceptual como es el de la “institucionalización”, para autores como

Commons (1950) el concepto de institucionalidad o institucionalismo, desde el punto de vista teórico - clásico plantea que:

Las instituciones existentes en un tiempo determinado, representan soluciones imperfectas y pragmáticas a los conflictos pasados. Así, la historia institucional es un proceso de selección de un conjunto de prácticas institucionales sobre un conjunto de alternativas en un proceso de toma de decisiones pragmáticas que involucran el descubrimiento a través de la investigación y la negociación de lo que es la mejor práctica en las circunstancias actuales de intereses organizados en conflicto, para imponer su voluntad colectiva entre los grupos y sobre los individuos (Commons 1950: pág. 47).

A esta noción se suma un interesante planteamiento que vislumbra la corriente moderna denominada neo institucionalismo. Para Pérez y Valencia (2004) el planteamiento y necesidad de desarrollar e implementar este concepto radica en una nueva preocupación acerca de las instituciones, de impulsar la mejora en su gestión; los autores establecen que en la teoría social contemporánea se observa un resurgimiento que desde la obra de March y Olsen (1997) se identifica como neo institucionalismo; mencionan además que en relación a este concepto, es importante conocer o reconocer dos cuestiones esenciales como son: 1) buscar cuáles son sus características básicas, y cuáles son sus bases teóricas; y 2) establecer cuáles son las diferencias entre el viejo y el nuevo institucionalismo.

Adicionalmente los autores establecen que teóricamente el denominado neo institucionalismo debe entenderse como una reacción frente a las perspectivas conductistas, como estructuralistas en las ciencias sociales (Powell y DiMaggio, 1999; Goodin, 1996). Esto deja entre ver que el neo institucionalismo fue una reacción a considerar al sujeto en un extremo como un actor autónomo y todo poderoso, mientras en el otro como absolutamente sujetado por estructuras que marcan sus posibilidades de acción.

Finalmente Pérez y Valencia (2004) concluyen que para estudiar las instituciones hoy en día, no es suficiente con tomar en cuenta una sola disciplina, sea esta la injerencia económica, social, política o mediática, sino que hace falta tener e integrar al estudio varios enfoques, lo cual a posteriori se traducirá en un conocimiento más profundo y completo de tal o cual institución, esto hace que el neo institucionalismo sea una unidad de análisis multidisciplinario.

Si se pretende considerar al neo institucionalismo como una unidad de análisis y estudio es importante integrar ciertos niveles de análisis y fortalecer el entendimiento de conceptos fundamentales para su desarrollo. Por ejemplo:

Aún nos encontramos con problemas para definir a los individuos y a las instituciones y la relación existente entre ambos. La cuestión nos remite al problema de si las instituciones moldean las conductas o las conductas moldean las instituciones. Es decir, si las instituciones son variables dependientes o independientes, y en muchas ocasiones se las presenta como ambas a la vez.

Asimismo, ¿cómo saber cuándo una institución existe y cuándo no? Hay una carencia de definiciones claras sobre qué es y qué no es una institución que vuelve la investigación complicada y difusa. Pueden ser factores exógenos o endógenos. (Pérez y Valencia, 2004).

Otro autor importante acerca del concepto de neo institucionalismo es Walter W. Powell (2007), a través de su trabajo ratifica la integralidad del concepto, plantea que este incluye mitos racionales de la institución, la fuerza laboral, el conocimiento acumulado en la institución (memoria institucional), la injerencia del sistema educativo, el entorno político, social y económico, etc., y no solo la estructura, las demandas técnicas y los recursos de la institución. También el autor hace referencia a un estudio realizado por Meyer & Scott (1983), en el cual se dice que cuando en una organización existen una gran cantidad de influencias, estas organizaciones a nivel interno desarrollan mejores capacidades para ejecutar actividades administrativas, lo cual hace que los

diferentes profesionales de las distintas áreas tengan un nivel de profesionalización distinto; es decir que el desarrollo del talento humano depende de estos factores externos y contextuales para desarrollarse de una forma positiva o negativa dependiendo del caso.

En este sentido Hoffman (1999), establece que los campos a considerar como centros del debate en una institución serán aquellos que debido a su nivel de interés y de interacción con el resto se puedan considerar o convertir en un problema, es por esto que propone que estas áreas en especial deberán ser organizadas de una forma eficaz y ser analizadas con minuciosidad.

Dentro del marco teórico que se pretende construir en este documento, es importante incluir conceptos sobre modelos de gestión y primordialmente de Gestión por Resultados, y con estos complementar la base conceptual que dará sustento al documento; al respecto se establece que:

Las teorías organizacionales son producto de paradigmas (como visión del mundo) y metáforas (como síntesis de dicha visión) que les dan fundamento ideológico y conceptual. Del modelo de gestión weberiano tradicional: la jerarquía paralizante, la gestión formal, la gestión por normas, la impersonalidad decisoria. Del modelo individualista: la baja participación social, la performance individual, el costo beneficio de criterios empresariales por encima del interés social, los actores que actúan como individuos que solo persiguen el beneficio y orientan sus comportamientos por el interés egoísta del cálculo racional económico (Felcman, 2009: pág. 32).

Así es como Felcman esboza un primer apunte sobre los dos estilos de gestión fundamentales para el desarrollo de la investigación, el primero referido al modelo jerárquico burocrático de weber que como ya se mencionó antes plantea estilos de jerarquía estática, perennización los funcionarios en las instituciones públicas, centralización en el conocimiento de estos como eje fundamental del modelo, etc., el segundo en contra punto se refiere a un modelo individualista que obedece a necesidades totalmente empresariales, destaca el lucro o beneficio individual por sobre el interés

social, por lo cual establece modelos de administración más flexibles que permitan según el autor alcanzar “beneficios” a través de comportamientos e intereses egoístas enfocados en el cálculo racional económico. Esto nos lleva a la búsqueda de un planteamiento medio que propenda al desarrollo de servicios más cercanos a los ciudadanos, poniéndolos como eje central del debate, es así como incluimos el concepto de Gestión por Resultados.

Un importante autor acerca de estos temas es Peter Drucker, algunas de sus obras como “Management by Objectives” (MBO) y “Managing for Results” (1954 y 1964) plantean las ideas fundamentales que apalancan los conceptos modernos de gestión por objetivos y resultados. Existen varias definiciones para estos planteamientos, el CLAD y el Banco Interamericano de Desarrollo – BID (Serra, Albert, 2007) señalan en términos generales que el objetivo primordial de la GPR aplicada al sector público consiste en la generación de valor público, a través de la aplicación de mejores procesos que hagan que las instituciones se conviertan en entes prestadores de servicios eficientes, y que además sus resultados se encuentren alineados a un plan nacional. En función de esto, proponen la siguiente definición:

La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones. (Serra, Albert, 2007)

Las mismas instituciones (CLAD, BID) plantean que la GPR cuenta con ciertas dimensiones esenciales que la definen, estas son 1) El resultado es lo clave, 2) Adquisición de responsabilidad de los directivos sobre el resultado obtenido, 3) Interconecta los componentes de la gestión para optimizar su funcionamiento y 4) Cultura que hace énfasis en los resultados y no en los procesos

y procedimientos (CLAD, BID, 2007); de esta forma se plantea generar ese mencionado valor público y dar un salto a nivel institucional que permita conseguir entidades eficientes y que generen resultados reales.

Así mismo merece la pena incluir una explicación acerca del valor público, que en términos del CLAD y el BID se refiere a satisfacer las necesidades y demandas de la ciudadanía y hacerlo amparados en la maximización de las condiciones de eficiencia y eficacia; algunas características de esto son:

- Que sean políticamente deseables como consecuencia de un proceso de legitimación democrática;
- Que su propiedad sea colectiva, caracterizando así su naturaleza pública;
- Que requieran la generación de cambios sociales (resultados) que modifiquen ciertos aspectos del conjunto de la sociedad o de algunos grupos específicos reconocidos como destinatarios legítimos de bienes públicos (Moore 1995).

En este sentido la GPR contempla varios objetivos que tienen que ver fundamentalmente con el establecimiento de responsabilidades esenciales y cambios fundamentales en la forma de gestión de las instituciones públicas, estas son:

- Ofrecer a los responsables de la administración pública los elementos de información, conocimiento e intervención que les permitan controlar y optimizar el proceso de creación de valor a fin de alcanzar el mejor resultado posible respecto a lo que se espera de la acción del gobierno.
- Contribuir a mejorar la capacidad de las autoridades y de los organismos públicos para que puedan rendir cuentas y así permitir que la ciudadanía, los órganos de control y la comunidad internacional puedan evaluar su gestión.
- Contribuir a la asignación descentralizada de objetivos y responsabilidades, y a la evaluación del desempeño de quienes ejerzan funciones directivas, con su correspondiente manejo de incentivos y sanciones. (Serra, Albert, 2007)

El documento TAXONOMÍA EN GESTIÓN PARA RESULTADOS Y MONITOREO Y EVALUACIÓN, parte del Proyecto: “Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos”, elaborado por el CLAD y el BID, considera también otras definiciones sobre GPR como son:

- Gestión basada en resultados: “Estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro de productos, efectos e impacto. Término conexo: marco lógico”. (Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>)
- Gestión para Resultados: “Modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.” <http://www.sipalonline.org/glosario.html> 1

La GPR si bien se considera un enfoque moderno (lo cual es posible por el desarrollo e integración al concepto de nuevas áreas como son las de tecnologías de la información y gobierno digital), ha estado implícita desde el planteamiento mismo de la NGP (inspirada en el sector privado, donde la gerencia siempre se ha juzgado por lograr sus objetivos), en el momento en que se estableció el relacionamiento directo de presupuesto vs desempeño.

Según la OECD (OECD, 2000), el concepto Gestión basada en resultados fue introducido por la United States Agency for International Development (USAID) en 1994 para fomentar la descentralización en la toma de decisiones y asociar las asignaciones presupuestarias más a objetivos que a actividades. Citando textualmente a OECD:

USAID introduced Results Based Management in 1994 in order to encourage decentralization of decision-making, and link budget allocations to objectives rather than activities. They presented a paper describing their experience. Some of the lessons they highlighted included the importance of collaborating with partners in performance management, and the need to use a variety of performance indicators and balance annual performance assessment and reporting with longerterm sustainable issues. They also stressed that assessment of results is just one factor in resource allocation decisions; other important factors include development needs, foreign policy considerations, and contributions of other donors.

Según lo establece García y García (2010), la Gestión para Resultados o GPR, nace o se implementa en los países desarrollados para enfrentar sus crisis fiscales y financieras y así garantizar el nivel de desarrollo alcanzado por ellos; mientras que en los países denominados en vías de desarrollo el objetivo es acelerar el paso para alcanzar un mayor nivel de desarrollo social y económico.

Los autores mencionan que a pesar de que el concepto de GPR esta inspirado en la realidad de las empresas privadas, su enfoque incluye varias características específicas del sector público, como son los procedimientos del régimen democrático para la toma de decisiones, la rendición de cuentas, y el interés público como centro de atención de la gestión. Adicionalmente establecen que en el centro de todo se encuentra el término valor público, que se refiere a los cambios sociales, observables y susceptibles de medición, que el Estado realiza para satisfacer y dar solución a las diferentes necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Esto implica que como objetivo fundamental la GPR pretenda habilitar a las organizaciones públicas para que alcancen, mediante el diseño, la implementación y la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados esperados de tal o cual institución pública, sobre la base de sus competencias fundamentales.

García y García (2010) en el estudio “La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe”, explican que:

La noción de resultado en la GPR está asociada al cambio social producido por la acción del Estado y no solamente a las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio, con frecuencia tomados como parámetros para evaluar la acción gubernamental. Así, por ejemplo, el resultado de la gestión de un ministerio de Educación no se medirá solamente por la cantidad de escuelas construidas, el número de docentes capacitados o, incluso, el número de niños promovidos de año, sino por los aprendizajes que efectivamente hayan logrado los alumnos y, a largo plazo, por la calidad de empleos que logren conseguir gracias a la educación recibida.

Es importante resaltar que en un proyecto político de esta envergadura, el despliegue de la corriente de GPR no solo le atañen a los ministerios tradicionales o productores de bienes y servicios, sino también a los ministerios encargados de la planificación nacional y emisión de política pública para los diversos sectores, es decir incluye a las instituciones y cuerpos responsables de los diferentes Sistemas Nacionales de Gestión Pública (SNGP) que día a día generan nuevas líneas de acción que generan justamente el denominado valor público.

En conclusión los autores, sobre la base de lo mencionado plantean una definición para la Gestión por Resultados, la describen “como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país”. (García, García, 2010)

2.2 Ventajas y desventajas de los procesos desconcentrados en gestión pública.

En el apartado anterior se establecieron varios conceptos importantes para la investigación, se indagó acerca de las definiciones fundamentales de Nueva Gestión Pública, Neo institucionalismo y Modelos de Gestión; ahora para complementar estas definiciones es importante conocer desde el punto de vista teórico cuales son los aspectos positivos y los negativos de los conceptos de desconcentración y descentralización, esto debido a que en concordancia con el tema definido en esta investigación servirán para el análisis y argumentación final, una vez que se realice el trabajo de campo.

La Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES define a la desconcentración como “la transferencia de competencias de una entidad administrativa del nivel nacional, a una de sus dependencias del nivel zonal, provincial o distrital, siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento”. (SENPLADES, 2011: pág. 7). Así mismo plantea en el “Folleto Informativo I: Proceso de desconcentración del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificación” que la desconcentración consiste:

En trasladar los servicios que ofrece una entidad de nivel nacional (ministerio) hacia una de sus dependencias de nivel zonal, provincial, distrital o circuital. La entidad nacional es la que controla y asegura la calidad y buen cumplimiento de los servicios. Por ejemplo, el Ministerio de Educación asegura el acceso a las escuelas a través de sus circuitos educativos en todo el país. (SENPLADES, 2012: pág. 3).

El autor Mur Montero (1993) plantea un interesante análisis sobre desconcentración, menciona que “con el término *desconcentración* se suelen definir modelos de organización administrativa que, aunque coinciden en unos principios genéricamente comunes, presentan en la práctica diferencias significativas. En todos los casos se supone la existencia de una Administración

centralizada que opta voluntariamente, pero mediante un soporte legal, por atribuir determinadas funciones a otros órganos que guardan con ella una relación de dependencia jerárquica más o menos intensa”. (Mur Montero, 1993: pág. 43); a lo mencionado y con motivos de neta praxis el autor establece que para el análisis conceptual es importante dejar de lado los debates y análisis doctrinarios y centrarse en un concepto único, planteando así el siguiente, “desconcentración consiste en la atribución, dentro del propio ordenamiento jurídico, de una competencia o función a órganos que no ocupan la cúspide en la jerarquía administrativa.” (Mur Montero, 1993: pág. 43). Con lo expuesto, queda clara la definición de desconcentración que se reconocerá en el desarrollo del presente trabajo; ésta considera la capacidad de entregar competencias y funciones a los diferentes organismos desconcentrados a nivel territorial sobre todo, estas competencias sin duda obedecen a lo descrito en los diferentes instrumentos legales que rigen el desempeño de las diferentes instituciones en el sector público.

María del Carmen Pardo (1986) en la revista de Administración Publica del Instituto Nacional de Administración Publica (México), plantea que la descentralización consiste en la ejecución de la transferencia de poder, describiendo que el nivel de administración central debe conservar por sí sólo la facultad de tutela sobre los órganos descentralizados; ante esta aseveración sugiere explorar una vía intermedia a la cual llama desconcentración, está la define como una “*acción referida a delegar tareas, las más de las veces en cantidad considerable, lo que en algunos casos incluso obliga a la creación de órganos desconcentrados.*” Se refiere también a la desconcentración de facultades, a la que define como “*el acto jurídico administrativo que permite al titular de una dependencia delegar ciertas facultades de autoridad a un funcionario u órgano de la institución que le está jerárquicamente subordinado*”. Pardo, María del Carmen. (1986). La desconcentración.

¿Para qué? Empresa Pública Desconcentración, Revista de Administración Pública (No. 67 - 68), 44.

En este sentido Jaime Baca Rivero (1986) en la misma publicación menciona, la necesidad de establecer una clara diferencia entre desconcentración y descentralización, para esto evoca el trabajo realizado por el tratadista español Rafael Entrena Cuesta, y menciona las ideas de Bielsa y de Vallina Velarde, describiendo lo siguiente:

1. La descentralización supone siempre la existencia de dos personas, mientras que la desconcentración es un sistema o tendencia organizativa que se produce tanto dentro de la organización centralizada como en la descentralizada, y se presenta como una relación entre órganos de la misma persona jurídica.
2. La descentralización no comprende a la desconcentración, ya que ésta no supone el traspaso de competencia a otra persona moral distinta, como en el supuesto de la descentralización, sino, como se indicó, un aumento de la competencia de los órganos administrativos medios o inferiores de un organismo a costa de la competencia jerárquica de los superiores.
3. Los órganos inferiores en cuyo favor se efectúa la desconcentración podrán ser centrales o periféricos, de aquí la posibilidad de distinguir entre una desconcentración vertical y otra horizontal.
4. Se dará la primera cuando el destinatario de la desconcentración sea un órgano central; por ejemplo, si se transfieren competencias de una subsecretaría a una dirección general. En cambio, en la desconcentración horizontal el destinatario es un órgano periférico; por ejemplo: la creación de las Delegaciones de Autotransporte Federal, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (Baca Rivero, 1986)

Termina ratificando que para que exista una desconcentración es necesaria la transferencia plena de la competencia, de no ser así hablaríamos de una mera delegación, dice que *“Un enfoque interesante para distinguir la descentralización, la desconcentración y la delegación se podría realizar analizando la modificación que sufren las normas jurídicas, que rigen los fenómenos descritos en sus ámbitos personal, temporal, espacial y material de validez.”* (Rivero, 1986)

Ahora que se ha establecido el concepto de desconcentración, es importante destacar algunas de las ventajas generales que presenta la aplicación de formas de administración desconcentradas; los autores Ugalde y Homedes (2001), al igual que muchos otros sostienen que entre desconcentración y descentralización existen una serie de similitudes y confusiones, y destacan que de una u otra manera ambos conceptos entregan ciertas bondades similares en su aplicación como son:

- Mejora la eficiencia de conjugar las necesidades manifestadas de la comunidad con los servicios ofrecidos.
- Permite adoptar estructuras organizativas y tecnológicas más adecuadas a las realidades locales.
- Disminuye la fuga de autoridad al tomarse las decisiones más cercanas de la base.
- Supervisión más cercana y mejor control del personal.
- Supervisión más cercana del manejo de los fondos y mayor transparencia

Jaime Baca Rivero (1986) en el mismo artículo establece una serie de ventajas y críticas concernientes a la desconcentración, para esto considera el gran desarrollo que tanto la desconcentración como la descentralización han alcanzado, lo cual lo complementa presentando un juicio sobre su aplicabilidad, describe así las siguientes ventajas:

1. Mediante este sistema, la administración se democratiza al mantener un contacto más directo con los administrados y la labor de servicio con las necesidades generales que deben resolverse. O en otros términos, el asunto lo debe resolver el órgano que lo ha estudiado y que está cerca del sitio donde los problemas se originan y no aquél que ha permanecido ajeno a su conocimiento y que por ello cuenta con menos elementos de juicio para decidir adecuadamente.

2. Como técnica y como tendencia organizativa obliga a los servidores públicos a tomar decisiones sin apoyarse en el superior jerárquico, procedimiento que expedita la solución de los asuntos y permite que la acción administrativa sea más rápida y flexible. También induce a ubicar mejor las responsabilidades y, en consecuencia, las decisiones a tomar cuando, como sucede frecuentemente, el superior jerárquico no pueda materialmente estudiar todo lo que se le somete a su consideración y autorización.
3. Se acrecienta el espíritu de iniciativa de los órganos desconcentrados y permite una mejor identificación con la tarea que a los servidores públicos se les encomienda al otorgárseles mayores niveles en la toma de decisiones.
4. También evita todos los inconvenientes que se han señalado por los estudiosos cuando en una organización existe una línea jerárquica con numerosos niveles.
5. Se satisfacen más adecuadamente las aspiraciones populares, sin poner en peligro la unidad administrativa, la cual se mantiene por la pre-existencia del principio jerárquico.
6. Se logra con mayor frecuencia obtener una competencia técnica en el titular del órgano desconcentrado horizontalmente que en la descentralización administrativa regional, en la cual los funcionarios correspondientes son elegidos generalmente por los conciudadanos por razones políticas.
7. Generalmente, se tiende a que el servidor del órgano desconcentrado tenga una mayor preocupación en el manejo de los recursos que se le asignan.
8. Dentro de la técnica organizacional se logra, a largo plazo, que los altos directivos puedan dedicar más tiempo a las delicadas tareas de investigación y planeamiento, y que la toma de decisiones la lleven a cabo en forma más acertada.
9. Aunque el número total de decisiones no está necesariamente relacionado con el tamaño de la organización, frecuentemente conforme éstas crecen aumenta el número de resoluciones a tomar, lo que origina un aumento en las decisiones de alto nivel que obstaculiza su eficiente funcionamiento, lo cual se evita desconcentrando vertical y horizontalmente.
10. Los talentos administrativos pueden ser observados y desarrollados en forma más rápida, cuando se desconcentran las decisiones. Es decir, como esta tendencia organizativa permite establecer metas y medir los resultados que se obtienen más cerca del punto de resolución, se puede evaluar mejor al hombre en su

trabajo e identificar en forma más objetiva su eficiencia administrativa a diferencia de cuando las decisiones están concentradas, pues fácilmente se distorsiona esta evaluación.

11. Finalmente, las normas de actuación de la organización con tendencia desconcentrada, a largo plazo, las vigorizan y hacen flexibles en lugar de debilitarlas. (Baca Rivero, 1986)

El autor plantea como punto importante el considerar las características del entorno al momento de analizar este tema, propone que se tome en cuenta el nivel de desconcentración requerido y las distintas especificidades del lugar donde esta entidad funcionara; además, desde otra perspectiva, sugiere que el problema de la desconcentración administrativa está ligado al del reclutamiento, selección, formación y perfeccionamiento del personal. Menciona que un adecuado y exitoso proceso de desconcentración debe siempre estar acompañado de un fuerte y capaz personal administrativo. Dice finalmente que es conveniente *“apuntar que para continuar o mantener el equilibrio de un sistema desconcentrado se requiere un permanente examen y revisión en las medidas de control administrativo.”* Baca Rivero, Jaime. (1986). Descentralización y desconcentración. Empresa Pública Desconcentración, Revista de Administración Pública (No. 67 - 68), 33 - 42.

Una vez dicho lo anterior el autor plantea varias críticas al ya elaborado concepto bajo estudio, en estas establece lo que:

- a. En la concentración muchos asuntos del mismo género pueden ser resueltos conjuntamente, con lo cual se ahorran erogaciones en materia de recursos humanos.
- b. Los funcionarios del ente desconcentrado pueden tender fácilmente al favoritismo al resolver algún asunto, dejándose influir por las circunstancias particulares del caso.
- c. Los funcionarios del órgano desconcentrado pueden tener poco criterio para resolver los problemas que se le presentan. (Baca Rivero, 1986)

Además de lo mencionado se podría resumir que estos modelos entregan ventajas y desventajas como todo modelo de gestión, algunas ventajas adicionales tienen que ver con permitir un mejor acceso, acercar la gestión de la institución al territorio, conocer de primera mano las necesidades y requerimientos de los entes registrales de las diferentes zonas, organizar de manera eficiente la prestación de servicios institucionales en todo el territorio nacional, etc. Así mismo podemos mencionar desventajas generales como la dependencia financiera y operativa del nivel central, tiempos más largos para la prestación de servicios cuando los recursos no son de los niveles desconcentrados, una limitada asignación de recursos, talento humano local no calificado, etc.

En concreto existen varias características que los modelos de desconcentración y descentralización llevan a cuentas, las antes mencionadas son algunas de ellas y servirán para tener un punto de vista teórico que promoverán un debate en la presente investigación que permita concluir si estas son realidades en el caso que nos incumbe en ella.

2.3 Descripción general de la aplicación operativa de procesos desconcentrados.

A través de la aplicación de los conceptos y métodos de desconcentración la administración pública pretende alcanzar más y mejores niveles de prestación de servicios para la ciudadanía, busca conocer más de cerca las necesidades e incrementar la eficiencia y participación que la ciudadanía requiere del ejercicio público, esto en general es lo que se busca, y está amparado en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017.

Para dar explicación a la aplicación operativa del concepto de desconcentración describiremos dos componentes, el primero se refiere a la profunda búsqueda de eficiencia en la entrega de servicios que conceptualmente motiva la aplicación de los métodos de desconcentración y el segundo tiene que ver con la descripción del éxito o no de la aplicación del modelo de desconcentración.

La eficiencia en la entrega de servicios a la ciudadanía al parecer es la principal razón de la aplicación de modelos de desconcentración; mediante la entrega de competencias y responsabilidades así como de ciertos niveles de decisión a instituciones desconcentradas parte de una institución central, se busca incrementar la eficiencia en la entrega de servicios, esto desde el punto de vista teórico; según Mur Montero (1993: pág. 45):

Es habitual que cuando en una Administración se formula un programa de desconcentración se expliquen y justifiquen las medidas que se proponen en razón de una mejor gestión y de una mayor participación ciudadana en los asuntos que son objeto de la desconcentración. Se trata, en definitiva, de fundamentar el sentido de la desconcentración en la consecución de unos fines que en sí mismos son incuestionables: eficacia y participación. (Mur Montero, 1993: pág. 45).

Parte del análisis que se realizará considerara, y tratara de identificar cuál es el objetivo primordial de la aplicación de un modelo desconcentrado en la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos – DINARDAP en su ámbito de acción, trataremos de aclarar si la búsqueda de la entrega de mejores servicios es la principal razón, o si solo se enfoca en dar cumplimiento a lo descrito en el estatuto por procesos de la institución.

Mur Montero también aclara que desde el punto de vista de la aplicación de los modelos de desconcentración, estos se confunden con los de descentralización, él coincide en que la motivación de uno u otro es bastante similar, diferenciándose en quién o qué organismo lo ejecuta,

menciona que “Entendido así el sentido de la desconcentración, coincidiría plenamente con el que se atribuye a la descentralización, puesto que sus fines son los mismos”. (Mur Montero, 1993: pág. 46).

Finalmente es importante considerar si la aplicación de procesos desconcentrados ha sido exitosa o no desde el punto de vista operativo, para esto se deberán abordar criterios basados en la experiencia de los actores y funcionarios públicos que se encargan de la prestación de servicios desde la Dirección Regional 1 de la DINARDAP; en relación a esto es interesante conocer como menciona Mur Montero “La viabilidad y el éxito de cualquier iniciativa de reorganización depende de muy diversos factores. El peso de cada uno de ellos estará determinado por el propio contexto del país pero, en cualquier caso, en la planificación de una reforma deben considerarse todos ellos de forma conjunta”. (Mur Montero, 1993: pág. 62); para nuestro caso se deberá incluir en el presente análisis el criterio de expertos que puedan sustentar si el modelo desconcentrado es necesario en la entrega de servicios registrales y de información de orden público.

Capítulo III: La Dirección Nacional de Datos Públicos como eje articulador de la actividad registral desconcentrada.

La Dirección Nacional de Datos Públicos – DINARDAP, creada por disposición de la ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos – Ley del SINARDAP, norma expedida el 24 de marzo del 2010 y publicada en el Registro Oficial No. 162 del 31 de marzo del 2011, es el ente rector y regulador de la actividad registral a nivel nacional, para ejecutar esta tarea y cumplir con el mandato legal a nivel territorial cuenta con una estructura desconcentrada ejercida a través de siete (7) Direcciones Regionales, mismas que se encargan de realizar la rectoría, control y seguimiento correspondiente a los Registros Mercantiles, Registro de Datos Crediticios, Registros de la Propiedad con funciones y facultades de Registros Mercantiles, y los demás Registros de Datos Públicos que determine la ley o la DINARDAP.

3.1 Descripción de las atribuciones y responsabilidades de la DINARDAP, relacionado con los procesos desconcentrados (Direcciones Regionales).

Sobre la base de lo establecido antes, en este apartado se profundizará en términos relativos, la descripción basada en un análisis general de la institución ya que de ella depende el adecuado manejo de los procesos de regulación, control y prestación de los servicios registrales; para esto se analizarán las atribuciones, responsabilidades y estructura institucional descritos en el estatuto organizacional por procesos, publicado según la resolución Nro. 038 – DN – DINARDAP – 2011.

Direccionamiento Institucional.

Según se establece en el estatuto organizacional por procesos, la misión de la DINARDAP es *“Dirigir, organizar, regular, gestionar, desarrollar, coordinar, controlar y evaluar el Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, para la obtención, procesamiento y provisión de datos públicos, directamente y a través de las entidades que conforman el sistema, a nivel nacional e internacional.”*, (Estatuto Orgánico Funcional de Gestión por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos 2011, Fiel Web 13.0, 2013). En este sentido es importante considerar que la institución deberá velar por el cumplimiento de todos los elementos descritos en su misión a nivel nacional, entendiéndose de esta manera que se incluye al nivel desconcentrado; además cabe resaltar prácticamente todos los cantones cuentan con algún tipo de registro de datos públicos y por ende es DINARDAP la institución que se vuelve su ente de control.

El estatuto de la institución además establece sus objetivos, siendo estos *“Diseñar, implementar y administrar el Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos que permita alcanzar el acceso y la transparencia de la información registral pública, acorde a las nuevas tecnologías, garantizando la seguridad jurídica en el marco constitucional y legal vigente.*

Establecer los mecanismos de intercambio de información con las entidades que poseen registros públicos, para consolidar en una base de datos central, toda la información registral concerniente a personas naturales y jurídicas para proveer información válida a usuarios calificados.”

(Estatuto Orgánico Funcional de Gestión por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos 2011, Fiel Web 13.0, 2013).

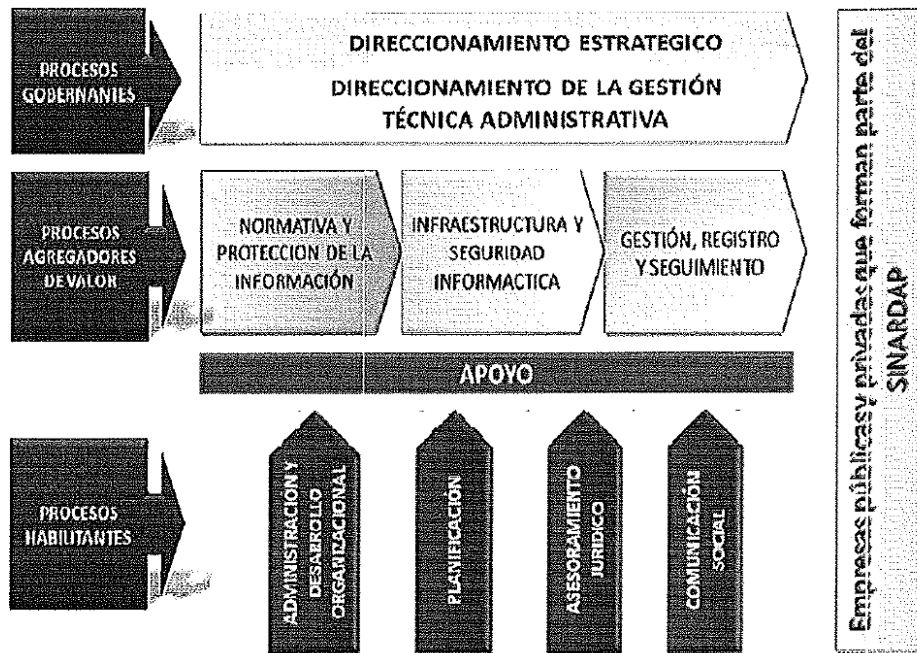
Estos objetivos bajo el punto de vista del investigador describen con claridad la razón de ser de la institución y como se operativizaría su misión a través de ellos, destacan a su vez de manera sólida

los principios de acceso y transparencia tan debatidos en la actualidad y culmina su declaración con la conformación de una gran base de datos que ponga a disposición de los usuarios calificados la información útil requerida por ellos.

Estructura Organizacional por Procesos.

Según se menciona en el estatuto por procesos de la institución “*los procesos que elaboran los productos y servicios de la DIRECCION NACIONAL DE REGISTRO DE DATOS PUBLICOS, se ordenan y clasifican en función de su grado de contribución o valor agregado al cumplimiento de la misión institucional*” (Estatuto Orgánico Funcional de Gestión por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos 2011, Fiel Web 13.0, 2013), estos se encuentran establecidos en la cadena de valor y el mapa de procesos que describe gráficamente cuáles son estos y cómo interactúan en función de las necesidades institucionales, con el objeto de dar cumplimiento a la Ley del SINARDAP y a la misión institucional; a continuación se presentan ambos gráficos.

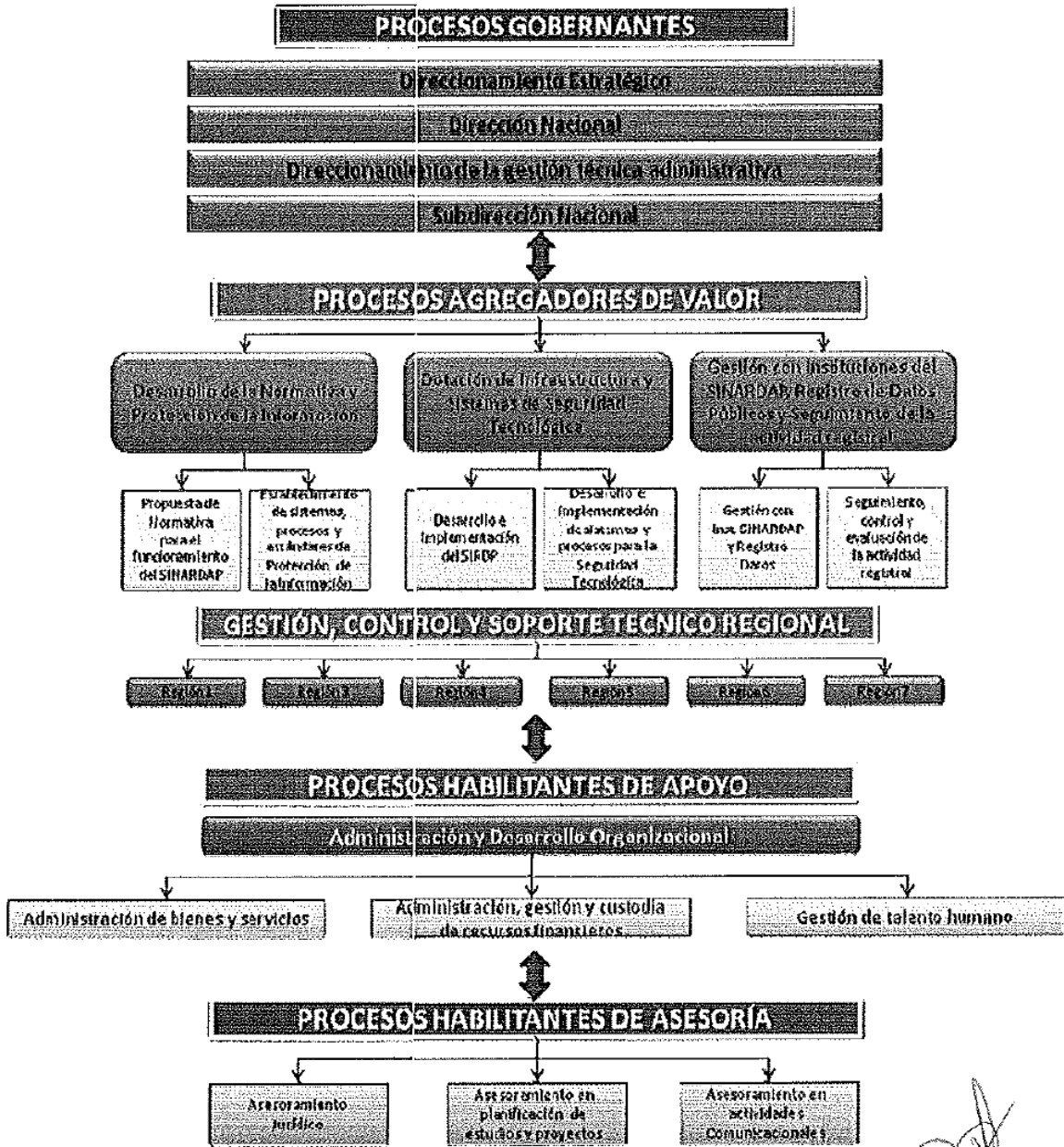
Ilustración 1 Cadena de valor DINARDAP



Handwritten signature and initials, possibly "AR 24", with a date "14/11/13".

Fuente: Resolución No. 038-DN-DINARDAP-2011 (Estatuto Orgánico Funcional de Gestión por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos 2011, Fiel Web 13.0, 2013).

Ilustración 2 Mapa de procesos DINARDAP



Fuente: Resolución No. 038-DN-DINARDAP-2011 (Estatuto Orgánico Funcional de Gestión por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos 2011, Fiel Web 13.0, 2013).

Los procesos que se han establecido en la institución y que según se menciona en su estatuto se ajustan a su misión son los siguientes:

Procesos Gobernantes:

- Direccionamiento Estratégico del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos.
 1. Responsable: Director Nacional de Registro de Datos Públicos.
- Direccionamiento de la Gestión Técnica Administrativa.
 1. Responsable: Subdirector Nacional.

Procesos Agregadores de Valor:

- Propuestas de la Normativa del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos y Protección de la Información.
 1. Responsable: Coordinador General de Normativa y Protección de la Información.
- Desarrollo de proyectos de Normativa para el funcionamiento del SINARDAP.
 1. Responsable: Director de Normativa.
- Establecimiento de sistemas, procesos y estándares de Protección de Información de los Registro Públicos.
 1. Responsable: Director de Protección de Información.
- Dotación de infraestructura y sistemas de seguridad tecnológica.
 1. Responsable: Coordinador General de infraestructura y seguridad informática.
- Desarrollo e implementación del Sistema Informático de Registro de Datos Públicos.
 1. Responsable: Director de Tecnología y Desarrollo.
- Desarrollo e implementación de sistemas y procesos para la seguridad tecnológica del Registro de Datos Públicos.
 1. Responsable: Director de Seguridad Informática.
- Gestión con instituciones del SINARDAP, registro de datos públicos, control y seguimiento de la actividad registral.
 1. Responsable: Coordinador General de Gestión de Registro y Seguimiento.
- Gestión con instituciones del SINARDAP y registro de datos públicos.

1. Responsable: Director de Gestión y Registro. (Estatuto Orgánico Funcional de Gestión por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos 2011, Fiel Web 13.0, 2013)

- Seguimiento, control y evaluación de la actividad registral de las instituciones que conforman el sistema.

1. Responsable: Director de Control y Evaluación.

Procesos habilitantes de Asesoría:

- Asesoramiento Jurídico.
- Asesoramiento de Actividades Comunitarias.
- Asesoramiento de Planificación, Dirección de estudios y proyectos.
- Procesos habilitantes de Apoyo:
- Administración y desarrollo organizacional.
- Administración de bienes y servicios.
- Gestión del Talento Humano.
- Administración, gestión y custodia de los recursos financieros.
- Procesos Desconcentrados:
- Gestión, control y soporte técnico del Registro de datos públicos en el ámbito regional correspondiente. (Estatuto Orgánico Funcional de Gestión por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos 2011, Fiel Web 13.0, 2013)

La estructura presentada en la última parte consta en el Estatuto Orgánico Funcional de Gestión por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, a través de la DINARDAP cumple con sus objetivos y con su razón de ser incluyendo su gestión desconcentrada a nivel territorial; en el siguiente apartado se profundizará en el nivel territorial de gestión de la Dirección Nacional.

3.2 Descripción de las atribuciones y responsabilidades de las Direcciones Regionales, relacionadas con la actividad registral.

Para complementar lo mencionado en el primer apartado de este capítulo es importante profundizar en las características de los entes operativos desconcentrados (Direcciones Regionales) de la DINARDAP con el objetivo de entender de mejor manera cómo estos interactúan con el nivel central y cómo ejecutan sus actividades a nivel territorial.

Según el estatuto por procesos de la institución, esta cuenta con un total de siete direcciones regionales, que contemplan las diferentes zonas de planificación definidas por la SENPLADES, en esta se exceptúan a Quito; Guayaquil, Samborondon y Daule como zonas independientes y se las incluye en las direcciones 1 y 2 respectivamente, entonces las direcciones contempladas son:

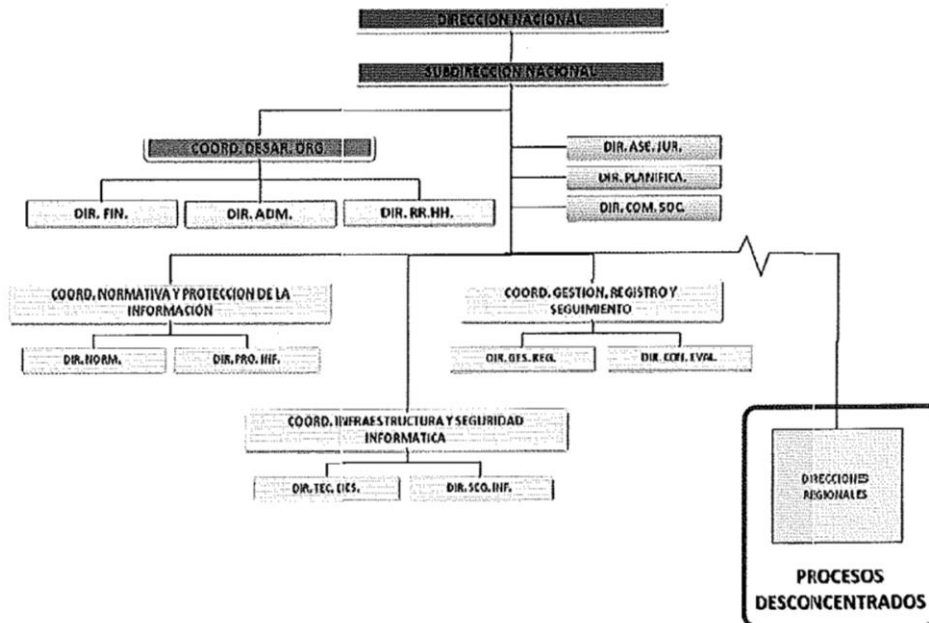
Ilustración 3 Direcciones Regionales DINARDAP

REGION	JURISDICCIÓN	SEDE
Región 1	Esmeraldas Imbabura Carchi Sucumbíos	Esmeraldas
Región 2	Pichincha Napó Orellana	Quito
Región 3	Chimborazo Tungurahua Cotopaxi Pastaza	Ambato
Región 4	Manabí Galápagos Sto. Domingo	Portoviejo
Región 5	Guayas Los Ríos Bolívar Sta. Elena	Guayaquil
Región 6	Azuay Cañar Morona Santiago	Cuenca
Región 7	El Oro Loja Zamora Chinchipe	Machala

Fuente: Resolución No. 038-DN-DINARDAP-2011. (Estatuto Orgánico Funcional de Gestión por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos 2011, Fiel Web 13.0, 2013)

Como nota adicional se tiene que las funciones y responsabilidades de la Región 2 estarán a cargo de la planta central.

Ilustración 4 Organigrama DINARDAP



Fuente: Resolución No. 038-DN-DINARDAP-2011. (Estatuto Orgánico Funcional de Gestión por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos 2011, Fiel Web 13.0, 2013)

La ilustración 4 describe gráficamente la estructura funcional que tiene la DINARDAP, en ésta se evidencia la existencia de sus Direcciones Regionales (Procesos desconcentrados) como brazo ejecutor de las atribuciones y responsabilidades desde el nivel territorial. A continuación se describen las mismas según se establece en el estatuto por procesos.

Misión de las Direcciones Regionales de la DINARDAP:

Desconcentrar a nivel del ámbito regional de su competencia la gestión, control, evaluación y soporte técnico al SINARDAP.

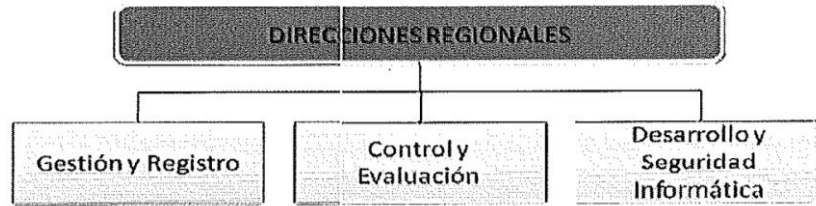
Atribuciones y responsabilidades:

- Aplicar los protocolos de seguridad para el manejo de información a nivel regional.
- Administrar tecnológicamente el SINARDAP a nivel regional.
- Llevar a cabo acciones de intercambio de información y de bases de datos entre los organismos e instancias de registro de datos públicos en su ámbito regional.
- Control y vigilancia de interconexión e interoperatividad del SINARDAP.
- Dotar de soporte técnico institucional y regional.
- Gestionar y administrar los Registros Mercantiles, su funcionalidad y su operativa en materia registral a nivel regional.
- Coordinar todas las acciones correspondientes al intercambio de información y de bases de datos entre las instituciones que conforman el sistema a nivel regional.
- Levantamiento catastral de los registros, estructura orgánica y administrativa.
- Supervisión y control de la actividad registral.
- Auditorias técnicas y de cumplimiento de la normativa.
- Apoyo técnico y soporte a las regionales.
- Aplicar las directrices emitidas por la Dirección en las Regionales para las diferentes actividades desconcentradas.
- Todas las delegadas por el Director Nacional de Registro de Datos Públicos.

Estructura de las Direcciones Regionales.

- Gestión y Registro.
- Control y Evaluación.
- Desarrollo y seguridad informática. (Estatuto Orgánico Funcional de Gestión por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos 2011, Fiel Web 13.0, 2013)

Ilustración 5 Organigrama Direcciones Regionales DINARDAP



Fuente: Resolución No. 038-DN-DINARDAP-2011. (Estatuto Orgánico Funcional de Gestión por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos 2011, Fiel Web 13.0, 2013)

Productos de las Direcciones Regionales.

Gestión y Registro:

- Levantamiento catastral de registros mercantiles.
- Informe de impacto demográfico de transaccionalidad de registros mercantiles a nivel regional.
- Programas regionales de capacitación coordinados, elaborados y ejecutados para los registradores públicos y demás personal de los registros.
- Informes regionales para la elaboración del plan de localización georeferencial de los registradores de datos a nivel nacional.
- Informes de reuniones sobre acciones logísticas de intercambio y migración de información.
- Informes de localización y reubicación de actividad registral.

Control y Evaluación:

- Plan de auditoria regional y vigilancia de interconexión e interoperación de bases de datos y de información pública.
- Planes de auditoria y vigilancia sobre la actividad registral.
- Informes de supervisión y control de la actividad registral. (Estatuto Orgánico Funcional de Gestión por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos 2011, Fiel Web 13.0, 2013)

- Programas de capacitación coordinados, elaborados y ejecutados para los registradores públicos y demás personal de los registros.
- Informe de cumplimiento de cobro de aranceles establecidos por la DINARDAP en base a cuantías de los actos a celebrarse, documentos de registro y jurisdicción territorial.
- Informes financieros de autogestión de los Registros Mercantiles.
- Seguimiento y control de la elaboración de actas de entrega recepción de los Registros de Datos Públicos.
- Informe de auditorías técnicas de operación registral y uso de información.
- Informes de cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas vigentes en la materia de administración y registro, y control de datos públicos.
- Informe de procesos de investigación por uso indebido de información.
- Informe de seguimiento y control del SINARDAP.
- Informes de reuniones sobre acciones logísticas de intercambio y migración de información.

Desarrollo y seguridad informática:

- Acciones de intercambio de información y de bases de datos entre los organismos e instancias de registro de datos públicos a nivel regional.
- Informe de levantamiento de infraestructura tecnológica existente en los Registros Mercantiles y de la Propiedad.
- Sistemas estandarizados para digitalización de documentos de registro y transmisión de información de operación de los registradores.
- Soporte técnico institucional.
- Soporte técnico regional.
- Soporte técnico a todas las instituciones que conforman el SINARDAP en cuanto a transmisión de información.
- Soporte técnico a los sistemas localizados en las registradurías.
- Informes de control y vigilancia de interconexión e interoperatividad de bases de datos e información pública. (Estatuto Orgánico Funcional de Gestión por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos 2011, Fiel Web 13.0, 2013)

- Seguimiento y control del sistema de control cruzado de registros públicos y privados.
- Informe de control y asignación de perfiles de usuarios del sistema a nivel regional.
- Informe de seguimiento y control del funcionamiento tecnológico del SINARDAP a nivel regional.
- Soporte técnico en seguridad informática a nivel regional. (Estatuto Orgánico Funcional de Gestión por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos 2011, Fiel Web 13.0, 2013)

Las anteriores son las atribuciones y responsabilidades que tienen las diferentes Direcciones Regionales de la DINARDAP; esta información servirá como base para realizar el análisis de la Dirección Regional 1, mismo que complementado con la información primaria, que se generará a través de entrevistas, permitirá establecer de manera precisa cuál es la situación actual de ésta y cómo se encuentra su modelo de gestión frente a sus niveles de responsabilidad descritos en el estatuto por procesos de la institución.

Es importante mencionar que las diferentes direcciones regionales de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos DINARDAP, no cuentan con un modelo de gestión sólido, esto debido a diferentes factores como: (i) la falta de aplicación de procesos y procedimientos; (ii) falta de un adecuado proceso de selección para el personal; (iii) escasez de perfiles profesionales con características específicas para desempeñarse en la actividad registral y gestión de servicios; (iv) falta de una sólida estructura y definición de procesos desconcentrados, entre otros. Con el objetivo de que este estudio se convierta en un aporte para la investigación en gestión pública, las técnicas de investigación propuestas se aplicarán a funcionarios públicos de la entidad estudiada tanto a nivel de la Dirección Nacional con sede en Quito, como en la Dirección Regional 1 con sede en Esmeraldas, se ha elegido a esta dependencia debido a que tradicionalmente la gestión pública en las provincias del norte no ha sido causa fundamental de estudio, además la gestión desconcentrada merece tener integralidad en cuando a su espectro de estudio. Las entrevistas se realizarán al

personal experto en la gestión y con un importante conocimiento de la realidad institucional a nivel desconcentrado. Ahora, y para dar mayor claridad a la metodología propuesta se realizará una breve explicación de las técnicas de investigación descritas:

La técnica de observación participante será la primera fuente que genere información que aporte al desarrollo de la investigación. A través de esta técnica se pretende analizar por medio de la observación cotidiana el entorno, la realidad visible, las limitaciones obvias, y demás aspectos, que permitan conocer de primera mano las diferentes líneas de comunicación y de trabajo que existen en la cadena operativa de la entidad bajo análisis.

Para las entrevistas a realizarse se van a elegir a funcionarios/as de alto nivel operativo y del nivel jerárquico esto debido al cumulo de conocimientos, experiencia y responsabilidades que estos funcionarios por los cargos que ocupan tienen y pueden aportar a la investigación, se considerará entrevistar a los responsables de las áreas de gestión y tecnología en la administración central, y al responsable de la gestión desconcentrada en la Dirección Regional propuesta, esto debido a que las mencionadas áreas son agregadoras de valor y guían la gran mayoría de la gestión institucional, los funcionarios que laboran en estas áreas manejan un conocimiento muy específico debido a su experiencia en la institución. Como resultado de estas entrevistas, se espera conseguir información primordial que clarifique sobre la base de la experiencia de los entrevistados/as, la realidad de la institución en torno a la actividad registral, la comunicación, la interiorización y aplicación de los procesos, el perfil profesional de los funcionarios/as y demás temas importantes para el desarrollo de la investigación.

3.3 Aplicación metodológica para el levantamiento de información primaria.

En esta sección se realizara un análisis integral de la Dirección Regional de la DINARDAP ubicada en la provincia de Esmeraldas y encargada de ejecutar las actividades de gestión y control de la actividad registral y la prestación de servicios registrales en las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos, Imbabura y Carchi. Para realizarlo se ejecutarán entrevistas a tres ex funcionarios de la institución en las áreas de Tecnologías de la Información, Gestión y Registro y en la administración desconcentrada de la Dirección Regional; esto con el afán de complementar con la investigación con información de primera mano.

Las entrevistas han sido estructuradas con el objetivo de recabar información específica de cada una de las áreas de conocimiento de estos ex funcionarios y conocedores de la gestión registral; cabe recalcar que las preguntas diseñadas son diferentes en cada entrevista puesto que la información que se necesita levantar es distinta en cada área, así en el área de tecnologías de la información es importante conocer cuáles son las soluciones informáticas establecidas para administrar el SINARDAP que es el eje fundamental de la gestión de la DINARDAP, así mismo cuales son y cómo funcionan los sistemas informáticos que tienen cobertura nacional y territorial y ayudan a la prestación de los servicios institucionales, y conocer cuál es el estado actual de estos sistemas y que necesidades se han identificado para su gestión y mejora; en el área de gestión y registro es importante conocer la forma de administración del SINARDAP, cuales son los servicios institucionales y como estos se proveen y gestionan tanto a nivel nacional como territorial, y finalmente conocer el estado actual y las necesidades primordiales que la gestión de los servicios exige; finalmente y como punto primordial se tiene la entrevista al servidor del nivel territorial, es preciso conocer cómo funciona la dirección, cuál es su realidad actual en términos de gestión, talento humano, recursos tecnológicos, etc., cuál es la forma de organización que se tiene para la

prestación de servicios a nivel territorial y conocer desde la percepción del funcionario desconcentrado cual es el canal de comunicación y el nivel de coordinación que se tiene con la administración central, además de entender de primera mano cuales son las necesidades actuales y como se podrían mejorar los resultados en esta dirección regional.

Conocer esta información permitirá entender mejor el rol de la dirección regional bajo análisis y de esa manera observar amparados en información levantada a través de fuentes primarias su forma de gestión, prestación de servicios y nivel de relacionamiento con la administración centralizada; se espera con estas preguntas tener un panorama claro e integral en la realidad de la institución, de sus servicios nacionales y territoriales y sus necesidades con el objetivo de complementar el análisis y obtener los mejores resultados posibles.

Resultados de la investigación de campo.

Tabla 2. Conclusiones Tecnologías de la Información. Pregunta 1.

Ex funcionario del área de Tecnologías de la Información. Pregunta 1: ¿Cómo funciona la solución informática para el SINARDAP y cuál es su importancia?	
Área	Conclusión
Identidad	<ul style="list-style-type: none"> • El funcionario mostro un amplio conocimiento e identificación con el sistema SINARDAP, lo considera el corazón de la institución.
Funcionamiento	<ul style="list-style-type: none"> • El entrevistado explico que el sistema SINARDAP es un bus de datos, un repositorio de información que se encarga de almacenar la información proveniente de los diferentes proveedores de datos públicos.
Importancia	<ul style="list-style-type: none"> • EL funcionario comento que el sistema SINARDAP es de vital importancia para la acción del estado y la prestación de servicios públicos, ya que mediante su funcionamiento impulsa los procesos de gobierno electrónico y la iniciativa cero papeles; dijo que esto significa brindar los servicios públicos de manera ágil y fácil, sin que los ciudadanos entreguen papeles, copias de cédula, papeleta de votación, etc., y sin que tengan que movilizarse mucho para hacer

	<p>sus trámites. Menciono como ejemplo el servicio de Constitución de Compañías en línea, que se ha desarrollado en conjunto con la Superintendencia de Compañías. Finalmente comento que el sistema SINARDAP soporta los servicios institucionales como son DATOSEGURO e INFODIGITAL, alimentándolos con los datos públicos de la ciudadanía.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaborado por: Autor.

Tabla 3. Conclusiones Tecnologías de la Información. Pregunta 2.

Ex funcionario del área de Tecnologías de la Información. Pregunta 2: ¿Cuáles son los sistemas informáticos de la DINARDAP que funcionan con cobertura nacional?	
Área	Conclusión
Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> El entrevistado manifestó que todos los sistemas desarrollados por la DINARDAP tienen cobertura nacional, dijo que estos permiten el acceso a cualquier ciudadano, institución o empresa que cumpla con los requisitos establecidos en las políticas de acceso a datos públicos.
Sistemas	<ul style="list-style-type: none"> Menciona que los sistemas desarrollados por la DINARDAP que tienen cobertura nacional son DATOSEGURO, INFOTIGITAL y el Sistema de Notificaciones Electrónicas SINE.
Funcionamiento	<ul style="list-style-type: none"> El entrevistado explico cómo funciona cada uno de estos sistemas así: en el caso de DATOSEGURO expuso que este consiste en brindar acceso a la información personal que cada ciudadano tiene en la base de datos del SINARDAP y las diferentes instituciones públicas, esto con la particularidad que solo el titular puede acceder a ellos mediante una clave y usuario específico; en el caso de INFODIGITAL funciona de la misma forma pero aquí las consultas las realizan las diferentes instituciones públicas para poder brindar sus servicios de manera más ágil; SINE en cambio tiene una función muy particular, consiste en desaparecer los tiempos y costos de envío de las diferentes notificaciones emitidas por los diferentes jueces de coactivas de las instituciones públicas que están dirigidas a los diferentes registros a nivel nacional, para esto la herramienta permite el envío de estas notificaciones a través de un gestor que autentifica el contenido de la misma a través de una firma electrónica y que se puede ver de inmediato en la bandeja del usuario. Este tipo de herramientas además podrían ser usadas para otro tipo de envíos si así se requeriría.

Elaborado por: Autor.

Tabla 4. Conclusiones Tecnologías de la Información. Pregunta 3.

Ex funcionario del área de Tecnologías de la Información. Pregunta 3: ¿La DINARDAP ha diseñado sistemas para la prestación de servicios a nivel territorial, cuáles son y cómo funcionan?	
Área	Conclusión
Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> El entrevistado explico que la DINARDAP tiene como una de sus facultades la de establecer los sistemas que deberán utilizar los Registros Mercantiles a nivel nacional así como también los Registros de la Propiedad.
Sistemas	<ul style="list-style-type: none"> Menciono que debido a esta obligación legal la institución ha desarrollado el “Sistema Nacional de Registros Mercantiles – SNRM” y el “Sistema Nacional de Registros de la Propiedad – SNRP”, para el uso de estas instituciones en el marco de la actividad registral.
Funcionamiento	<ul style="list-style-type: none"> El ex funcionario explico finalmente que estos sistemas buscan estandarizar los servicios que se brindan en estos registros, agiliza los tiempos y permite una comunicación nacional y un mejor nivel de control, el SNRM se ha implementado en doce (12) de los catorce (14) Registros Mercantiles a nivel nacional, mientras que los Registros de la Propiedad según sea su interés podrían usar el SNRP de manera inmediata, al momento solo se lo utiliza en un Registro de la Propiedad en cantón Pedro Moncayo.

Elaborado por: Autor.

Tabla 5. Conclusiones Tecnologías de la Información. Pregunta 4.

Ex funcionario del área de Tecnologías de la Información. Pregunta 4: ¿Cuáles son las necesidades actuales y futuras que las herramientas tecnológicas desarrolladas por la DINARDAP requieren para funcionar de manera más eficiente?	
Área	Conclusión
Problemáticas	<ul style="list-style-type: none"> El entrevistado manifestó que los sistemas desarrollados por la DINARDAP cuentan con grandes ventajas como información gratuita y de calidad, accesibilidad y seguridad, pero debido a problemas de infraestructura tecnológica y servicios sin desarrollar muchas de las instituciones públicas que tiene acceso a los sistemas no los usan.
Soluciones	<ul style="list-style-type: none"> Primordialmente el funcionario manifiesta que la solución para este problema es generalizar el uso de los sistemas diseñados por la DINARDAP, esto implicaría un aporte sustancial al mejoramiento de la infraestructura de las diferentes instituciones públicas así como el desarrollo de servicios cuyos requisitos sean mucho más flexibles, por ejemplo dice que el SINE es una de las herramientas de mayor

	facilidad de implementación y que ahorraría una gran cantidad de dinero a las diferentes instituciones que requieran un sistema de esas características.
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaborado por: Autor.

Tabla 6. Conclusiones Gestión y Registro. Pregunta 1.

Ex funcionario del área de Gestión y Registro. Pregunta 1: ¿Cuál es el funcionamiento del SINARDAP desde el punto de vista de gestión y prestación de servicios?	
Área	Conclusión
Base Legal	<ul style="list-style-type: none"> El entrevistado explicó que el SINARDAP es un sistema orgánico, que incluye a todas las instituciones que administran datos públicos, sean estas públicas o privadas, menciona que su reconocimiento como registro de datos públicos depende de si la DINARDAP mediante resolución así lo declara.
Diseño del servicio	<ul style="list-style-type: none"> El funcionario mencionó que el modelo de gestión usado para que el sistema en sí, se convierta en un servicio consiste en contemplar que desde el área de gestión se deben impulsar una serie de acercamientos a diferentes instituciones (labor comercial) que administran datos públicos con el objetivo de poder incorporar estos datos al SINARDAP; esto significa que este gran bus de datos puede crecer y seguir creciendo lo cual lo fortalecerá, ya que podrá entregar más información a los diferentes usuarios; adicionalmente a lo mencionado estableció que la institución cuenta con un sistema de gestión de calidad y con una certificación ISO 9001 – 2008 lo cual ayuda al manejo adecuado de los procesos y servicios institucionales.
Utilidad	<ul style="list-style-type: none"> Finalmente el entrevistado dice que el SINARDAP permitiría que el estado y las instituciones públicas puedan mejorar sus servicios, a través de la entrega de información, esto se lo hace a través de una conexión directa entre esa institución (pública o privada) y el SINARDAP, de esta manera la institución tiene el acceso y puede usar la plataforma de los servicios del SINARDAP y la información que allí reposa, o desarrollar su propia herramienta y alimentarla con la información; compartió un ejemplo, en el caso del IESS que requiere la presentación de una copia de cédula, de papeleta de votación y otros documentos para la realización de algunos trámites en ventanilla, ahora no lo hacen, solo te requieren tu número de cédula y con este ingresan a una herramienta desarrollada por ellos y alimentada con los datos del SINARDAP, e inmediatamente tiene acceso a tu información con lo cual puede continuar el trámite sin ningún problema, esto le ahorra al usuario dinero en copias

	fotostáticas y tiempos de espera; el SINARDAP tiene el potencial de constituirse en la gran fuente de información que se utilice para la entrega de servicios a nivel nacional.
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaborado por: Autor.

Tabla 7. Conclusiones Gestión y Registro. Pregunta 2.

Ex funcionario del área de Gestión y Registro. Pregunta 2: ¿Cuáles son los servicios que entrega la DINARDAP, como funcionan y a que instituciones están enfocadas?	
Área	Conclusión
Servicios	<ul style="list-style-type: none"> El ex funcionario manifestó que existen tres servicios esenciales que son DATOSEGURO, INFODIGITAL y el SINE.
Funcionamiento y mercado objetivo	<ul style="list-style-type: none"> Los servicios mencionados son de importancia manifestó, explico que DATOSEGURO consiste en una plataforma web que le permite al usuario registrado, un ciudadano normal, acceder a todos los datos propios que reposan en el SINARDAP, para esto existen los correspondientes filtros de seguridad que garanticen su buen uso; INFODIGITAL tiene características similares ya que entrega información de la ciudadanía, pero este se enfoca en compartir esa información con las diferentes instituciones públicas y privadas, para poder acceder a ellos la institución usuaria debe cumplir con una serie de condiciones de seguridad informática y jurídica que garantice el buen uso de dicha información; finalmente dijo que el Sistema de Notificaciones Electrónicas – SINE es uno de los de mayor uso ya que se usa en los más de 200 registros mercantiles y de la propiedad que existen a nivel nacional, su servicio consiste en la entrega y recepción de una disposición legal de un Juez de coactivas de una institución en tiempo real, el SINE sin duda fue uno de los mayores éxitos ya que simplificó un trabajo de envío de documentos y coordinación logística que realmente era costoso y riesgoso a un proceso inmediato, seguro y económico.

Elaborado por: Autor.

Tabla 8. Conclusiones Gestión y Registro. Pregunta 3.

Ex funcionario del área de Gestión y Registro. Pregunta 3: ¿Cuáles son los servicios que la DINARDAP entrega a nivel territorial, como funcionan y cuáles son los niveles de coordinación con el nivel central en relación a su prestación?	
Área	Conclusión
Servicios	<ul style="list-style-type: none"> El entrevistado explico que al momento la DINARDAP cuenta a nivel territorial (direcciones regionales) con los mismos servicios que se entregan a nivel nacional, DATOSEGURO, INFODIGITAL, SINE; la prestación de los mismos se realiza a través de capacitaciones, acercamientos e implementaciones; además de esto las direcciones regionales se encargan de realizar el seguimiento correspondiente a los diferentes Registros Mercantiles y de la Propiedad que existen en su lugar de competencia según el territorio.
Funcionamiento y coordinación	<ul style="list-style-type: none"> En cuanto a la coordinación con el nivel central el ex funcionario menciona que las direcciones regionales se comunican directamente con las diferentes áreas de la DINARDAP según lo requieran; en lo referente a las disposiciones generales estas acatan aquello que sea requerido por las máximas autoridades de la institución, más su trabajo está estrechamente relacionado con el área de Gestión, Registro y Seguimiento, a través de estas es que se coordinan las actividades de seguimiento, capacitación, entrega de asesorías y el control sobre los Registros Mercantiles y de la Propiedad; es importante aclarar que la DINARDAP tiene competencia directa y total sobre los Registros Mercantiles, mientras que con los Registros de la Propiedad la competencia es compartida con los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados y se limita únicamente a la gestión registral, otro punto a considerar es que existen 14 Registros Mercantiles exclusivos, para el resto de cantones la actividad registral mercantil la ejercen los Registros de la Propiedad, es por esto que las direcciones regionales trabajan estrechamente con estos registros de la propiedad.

Elaborado por: Autor.

Tabla 9. Conclusiones Gestión y Registro. Pregunta 4.

Ex funcionario del área de Gestión y Registro. Pregunta 4: ¿Cuáles son las necesidades actuales y futuras que tiene la DINARDAP desde el punto de vista de la gestión registral?	
Área	Conclusión
Necesidades	<ul style="list-style-type: none"> El entrevistado manifestó que en términos concretos la DINARDAP requiere fortalecerse política y financieramente; y también en lo referente a sus competencias, la función que tiene es de vital importancia para la entrega de servicios eficientes y sin costo a la ciudadanía, pero el nivel de conocimiento que la ciudadanía e instituciones o empresas públicas y privadas tiene sobre la DINARDAP es mínimo, esto perjudica sobre manera la gestión que esta pudiera hacer; dijo también que el éxito de la gestión depende de una serie de esfuerzos coyunturales que se deben realizar y para esto tener apoyo político es vital, si se consigue que la DINARDAP tenga este peso en el sector público sin duda su labor sería mucho más eficiente y los resultados podrían verse mucho más rápido.

Elaborado por: Autor.

Tabla 10. Gestión desconcentrada. Pregunta 1.

Director de la Dirección Regional 1 de Registro de Datos Públicos. Pregunta 1: ¿Cuál es la realidad que tiene la Dirección Regional 1 en términos de gestión, talento humano, disponibilidad de recursos y capacidad operativa de gestión?	
Área	Conclusión
Realidades de recursos económicos y humanos	<ul style="list-style-type: none"> El entrevistado, Director de la entidad desconcentrada, manifestó la Dirección Regional con sede en Esmeraldas al momento cuenta con una cantidad mínima de recursos humanos, principalmente por la escasez de perfiles profesionales calificados en la localidad, se debe entender que para el trabajo en materia registral es importante contar con capital humano calificado en materia registral y este no es demasiado abundante; dijo también que no cuenta con la disponibilidad de recursos financieros necesarios, debido a la realidad económica reciente y actual que el estado en general atraviesa, por lo cual invertir en el desarrollo y formación de los funcionarios contratados se vuelve complicado.
Realidades de capacidad operativa y gestión	<ul style="list-style-type: none"> El funcionario mencionó también que debido a la realidad de la regional es importante aprovechar al máximo los recursos con los que cuenta, eso quiere decir que al tener un equipo de 4 funcionarios en total incluido el director regional y el conductor, se debe dar cumplimiento a una serie de tareas, como son movilizaciones a las diferentes provincias, visita a los Registros Mercantiles y los

	<p>Registros de la Propiedad a cargo de la regional, realizar actividades de seguimiento, recabar remanentes, capacitar en cuanto al SINARDAP, coordinar actividades de impacto en medios de comunicación entre otras, es sin duda una tarea difícil y un reto muy grande el que se tiene desde el nivel territorial. Finalmente expuso que el trabajo podría ser realizado de una manera mucho más simple pero la realidad es que para poder hacerlo es importante fortalecer varios aspectos la Dirección Regional, menciono que se ha realizado una medición de las cargas de trabajo y tiempos y el resultado es que el equipo de la regional debería estar conformado por 12 personas y entre 2 y 3 vehículos.</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaborado por: Autor.

Tabla 11. Gestión desconcentrada. Pregunta 2.

Director de la Dirección Regional 1 de Registro de Datos Públicos. Pregunta 2: ¿Cuál es la forma de gestión de los servicios en el territorio, cuál es el proceso y la forma de interacción que la Dirección Regional mantiene con la administración central de la DINARDAP?	
Área	Conclusión
Forma de gestión	<ul style="list-style-type: none"> El entrevistado explico que las Direcciones Regionales en general, se constituyen en brazos ejecutores de la gestión que realiza la DINARDAP en el territorio, cada dirección se encarga de replicar las actividades de seguimiento a la actividad registral, la ejecución de controles a los Registros Mercantiles y Registros de la Propiedad con funciones y facultades de Registros Mercantiles; de brindar asesoría y capacitación en relación al SINARDAP y sus servicios, así como de realizar las gestiones correspondientes para recabar los recursos producto de remanentes y autogestión de los registros; recalco que este último es el punto que mayor esfuerzo significa para la gestión de las Direcciones Regionales ya que implica ejecutar múltiples acercamientos y traslados hacia los GAD Municipales que administran sus Registros de la Propiedad con funciones y facultades de Registros Mercantiles.
Forma de interacción con el nivel central	<ul style="list-style-type: none"> En relación a los modos de coordinación que existen entre el nivel territorial y el nivel central en la DINARDAP, el entrevistado manifestó que el trabajo se realiza de manera coordinada con las diferentes áreas de la institución, pero sobre todo la coordinación y la ejecución de tareas se trabaja con la Dirección de Gestión y Registro y la Dirección de Control y Seguimiento, ya que de estas

	dependen las grandes directrices que se refieren a la gestión “Core” o primordial de la DINARDAP.
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaborado por: Autor.

Tabla 12. Gestión desconcentrada. Pregunta 3.

Director de la Dirección Regional 1 de Registro de Datos Públicos. Pregunta 3: ¿Cuáles son los procesos que se realizan para brindar los servicios institucionales en el territorio?	
Área	Conclusión
Servicios	<ul style="list-style-type: none"> El entrevistado explico que para brindar los servicios (DATOSEGURO, INFODIGITAL, SINE) en las zonas se cuenta con el personal capacitado en relación a lo establecido por la matriz, estas capacitaciones son replicadas en los diferentes lugares donde son requeridas, dentro de la competencia territorial de la dirección regional.
Procesos para la prestación de servicios	<ul style="list-style-type: none"> Para explicar los procesos que se usan para la prestación de los servicios institucionales el funcionario explico que en el caso de DATOSEGURO e INFODIGITAL se cuenta con el material necesario ya que se han desarrollado desde la matriz varias presentaciones y documentos guía que son el material de capacitación, una vez realizadas las capacitaciones los resultados son reportados a través de informes periódicos; en cuanto a la aplicación de controles y registros existen formatos de reportes que son elaborados semanalmente y enviados a la matriz para su revisión y análisis, la herramienta GPR – Gobierno por Resultados es otra de las maneras automáticas con las que la Dirección cuenta para reportar el trabajo realizado, pero desde su punto de vista es demasiado cerrada y no refleja del todo la realidad del trabajo y el esfuerzo que se debe realizar a nivel territorial; para el caso del SINE menciono que la situación es un tanto diferente ya que la herramienta tecnológica se encuentra bastante automatizada no requiere de mayor esfuerzo para realizar el seguimiento o actualización de parte de la regional, la mayor cantidad del soporte se lo da en matriz directamente.
Importancia	<ul style="list-style-type: none"> Finalmente el funcionario manifestó que a su criterio la importancia de la dirección regional radica en la capacidad de acercarse a los registros, realizar los seguimientos y recabar los recursos que se generan producto de la autogestión de los Registros en el territorio de primera mano; además de garantizar el mantenimiento, soporte y seguimiento de las herramientas y servicios de la institución.

Elaborado por: Autor.

Tabla 13. Gestión desconcentrada. Pregunta 4.

Director de la Dirección Regional 1 de Registro de Datos Públicos. Pregunta 4: ¿Cuáles son las necesidades más importantes que la Dirección Regional 1 de Esmeraldas requiere para alcanzar un mejor nivel de desempeño?	
Área	Conclusión
Identificación de necesidades	<ul style="list-style-type: none"> De su experiencia el entrevistado manifestó que la Dirección Regional de Esmeraldas cuenta con un número limitado de funcionarios y recursos para ejecutar sus actividades, dijo que el único vehículo institucional con el que cuenta se vuelve insuficiente para cubrir el territorio y cumplir con las tareas de manera más ágil, son un total de 8 cantones en la provincia de Esmeraldas, 6 en la provincia de Imbabura, 6 en la provincia de Carchi y 7 en la provincia de Sucumbíos; a este se le debe sumar diversas solicitudes de apoyo logístico en la zona 2 (Pichincha, Napo, Orellana) lo cual complejiza más el trabajo de la dirección regional; indico que es importante contar con un mayor nivel de autonomía para la toma de ciertas decisiones que muchas veces son urgentes y que por la interacción con la matriz demoran más de lo que deberían. El entrevistado dijo también que no existen procesos claramente definidos para la gestión de las direcciones regionales y en particular la dirección regional de Esmeraldas; esta es una de las cosas que se deben tomar en cuenta a nivel institucional, si se logra establecer procesos claros y con los diferentes niveles de responsabilidad los recursos serían usados con mayor eficiencia y por ende las realidades podrían ser prometedoras. El funcionario mencionó que hoy en día la dirección regional de Esmeraldas ha incrementado su nivel de cumplimiento ya que cuando el recibió la administración de la misma en octubre de 2014 el cumplimiento estaba apenas en un 25%, este valor es el promedio de la aplicación de 13 indicadores que incluyen recaudación de remanentes, uso de SINE, inventarios, capacitaciones realizadas, cumplimiento normativo, etc., y que a julio de 2015 se ubica en el 80%; aclaro que este logro se ha podido conseguir gracias un elevado nivel de compromiso y exigencia de los funcionarios de la regional, ya que antes por ejemplo en lo que se refiere a recaudación de “remanentes” es decir recursos generados por los registros de la propiedad con funciones y facultades de registros mercantiles, se han incrementado, debido principalmente al compromiso y capacidad de gestión que se tiene, más no por la sólida estructura institucional con la que cuenta la regional.

Soluciones identificadas	<ul style="list-style-type: none"> • Finalmente el entrevistado menciona que mejorar el nivel de comunicación interna es importante, sugirió que a través de la designación de un responsable definido de la gestión desconcentrada que tenga poder de decisión en la matriz, ayudaría a mejorar el desempeño de las Direcciones Regionales, en el caso particular de Esmeraldas dijo que es importante contar con un mayor número de funcionarios calificados y que desde el seno de la institución se generen los suficientes estímulos laborales para que estos trabajen a gusto en la institución; recalco que en la localidad no existe personal calificado motivo por el cual la propuesta de trabajo en la zona debe ser atractiva en términos económicos para que el funcionario que se elija y se contrate no pierda su motivación en el trabajo y al poco tiempo decida dar un paso al costado. Concluyo que es necesario que se revisen las actividades, productos y competencias de las direcciones regionales y que se reforme el estatuto de las mismas a fin de incluir procesos reales, instructivos y demás instrumentos que apuntalen el desempeño de la misma.
--------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaborado por: Autor.

Capítulo IV: Análisis, Recomendaciones y Conclusiones de la Investigación.

4.1 Identificación y análisis de los procesos desconcentrados de la DINARDAP, enfoque en la Dirección Regional 1 con sede en Esmeraldas.

Después de revisada la información disponible sobre la Dirección Regional 1 de la DINARDAP, los procesos, productos y responsabilidades establecidos en el estatuto orgánico por procesos de la institución, además de contar con importante información de primer nivel acerca de la realidad institucional, generada producto de entrevistas con actores institucionales y ex funcionarios, se inicia con el análisis de la Dirección Regional 1 de Esmeraldas.

El primer punto de análisis tiene que ver con la evaluación del modelo de gestión existente en la Dirección Regional 1 de Esmeraldas; se ha logrado identificar en términos generales la aplicación de un modelo de gestión por procesos que apunta al desarrollo de una cultura de gestión por resultados.

La DINARDAP a nivel central cuenta con un sistema de gestión de calidad activo, certificación de calidad ISO 9001 – 2008, que impulsa o trata de impulsar un modelo de gestión por procesos bajo la filosofía de mejora continua; un elemento identificado en la Dirección Regional 1, sobre el tipo de administración por resultados con el que cuenta es el uso del sistema de Gobierno por Resultados; dicho de otra forma se utiliza la herramienta informática GPR, mas no se ha logrado implementar una cultura organizacional de gestión por resultados a nivel de la dirección ya que según lo menciona el ex funcionario de esta regional, la herramienta no refleja todas las actividades que se realizan; adicionalmente, los documentos con los que se cuenta describen a las direcciones regionales como los procesos desconcentrados de la DINARDAP siendo estos “Gestión, control y

soporte técnico del Registro de datos públicos en el ámbito regional correspondiente” (Estatuto Orgánico Funcional de Gestión por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos 2011, Fiel Web 13.0, 2013); y no muestran ningún tipo de documentación a detalle, instructivos, interacción de procesos, etc., que permita al técnico o al funcionario de turno tener algo en que basar el desarrollo de su trabajo; de ahí en más, se cuenta directamente con el orgánico funcional clásico y la estructura correspondiente, estableciendo que la dirección regional consta de tres áreas fundamentales que son las de “Gestión y Registro, Control y Evaluación y Desarrollo y Seguridad Informática” (Estatuto Orgánico Funcional de Gestión por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos 2011, Fiel Web 13.0, 2013). En este punto cabe recordar que según García y García (2010) “La noción de resultado en la GPR está asociada al cambio social producido por la acción del Estado y no solamente a las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio, con frecuencia tomados como parámetros para evaluar la acción gubernamental”.

Con esto como preámbulo se puede decir que en relación al modelo de gestión identificado no se cuenta con evidencia suficiente para aseverar que este funciona de una manera adecuada, sobre todo si se considera como la base teórica planteada en nuestra investigación; la realidad de esta dirección como ha sido descrito por el director de esta regional describe más bien una acefalia de estructura que carece de “peso” técnico y político para consolidarse con un proceso trascendente para la institución; menciono esto ya que se ha podido comprobar que los procesos institucionales no funcionan en relación a las necesidades de las regionales sino a las características de los servicios a nivel nacional, si analizamos la cantidad de provincias que maneja esta dirección regional y las cantidades de Registros Mercantiles y de la Propiedad con funciones y facultades de

Registros Mercantiles el personal existente (4 personas) descrito por este, se vuelve insuficiente si consideramos las distancias, los tiempos y las diferentes necesidades de cobertura.

Lo mencionado deja entre ver que la dirección regional 1 de la DINARDAP precisa pasar por un proceso de fortalecimiento interno, es decir la asignación de mayores recursos financieros, humanos y materiales para de esta manera alcanzar un mejor desempeño.

El segundo punto de análisis tiene que ver con los resultados mostrados por la dirección regional, es decir saber si en el tiempo establecido para esta investigación se ha podido evidenciar una mejora en la prestación de los servicios registrales producto de la aplicación de un modelo de gestión por procesos o enfocado en resultados.

En la entrevista realizada al director de la dirección regional, el entrevistado aclara que los resultados o mejoras el cumplimiento de los indicadores no tiene que ver con la aplicación de un adecuado modelo de gestión por procesos o enfocado a resultados a nivel territorial, sino más bien con la capacidad de gestión demostrada por el equipo de trabajo que de momento es parte de la dirección regional; para esto ha mencionado que desde que recibió a su cargo la dirección regional en *“octubre de 2014, el cumplimiento estaba apenas en un 25%, este valor es el promedio de la aplicación de 13 indicadores que incluyen recaudación de remanentes, uso de SINE, inventarios, capacitaciones realizadas, cumplimiento normativo, etc., y que a julio de 2015 se ubica en el 80%; aclaro que este logro se ha podido conseguir gracias un elevado nivel de compromiso y exigencia de los funcionarios de la regional, ya que antes por ejemplo en lo que se refiere a recaudación de “remanentes” es decir recursos generados por los registros de la propiedad con funciones y facultades de registros mercantiles, se han incrementado, debido principalmente al compromiso*

y capacidad de gestión que se tiene, más no por la sólida estructura institucional con la que cuenta la regional”. (Tabla 13)

Según se establece en las entrevistas se ha podido evidenciar que de momento no existen manuales de procesos, procedimientos, instructivos o documentos que describan claramente cuáles son las responsabilidades, actividades, servicios, etc., de las direcciones regionales, cuáles son sus tiempos de prestación de servicios y como deben prestar los mismos.

4.2 Elaboración de recomendaciones en torno al modelo de gestión de la Dirección Regional 1 de la DINARDAP.

Ya que el estudio se enfoca en la Dirección Regional 1 de la DINARDAP, se ha establecido este apartado a fin de realizar recomendaciones concretas que de ser acogidas por las autoridades, podrán servir como un punto de partida para impulsar la adopción de nuevas formas de trabajo y ayudar a la implementación de un modelo de gestión que aporte positivamente a la institución.

Para esto las recomendaciones se enfocarán en cuatro aspectos fundamentales que son el de talento humano, definición de procesos internos, prestación de servicios institucionales y finalmente la interacción con los diferentes actores territoriales.

Primero, en cuanto a la gestión del talento humano; es importante para cualquier institución establecer un manual de puestos que se ajuste a sus necesidades, la dirección regional deberá proponer a la administración central se emita un documento clasificador de puestos que refleje realmente las necesidades de personal y que se aplique según se establezca en él, un problema general que se evidencia en las instituciones es la falta de aplicación de los instrumentos, siendo

este el caso de la dirección regional de Esmeraldas se vuelve sumamente importante gestionar la emisión de esta guía, se la aplique y respete. Como un complemento a esto valdría mucho la pena emprender un proceso de selección serio desde la dirección nacional de talento humano de la DINARDAP, considerando las necesidades reales de la dirección regional y trabajando directamente con el personal actual de la dirección, quienes dominan la realidad de la entidad desconcentrada.

Segundo, definición de procesos internos; de la misma forma, apalancados en los recursos con los que cuenta la institución es de vital importancia realizar un levantamiento de procesos en la dirección regional, este levantamiento de procesos deberá establecer claramente cuáles son los procesos internos que debe realizar la dirección regional a fin de cumplir de una manera eficiente con sus atribuciones y responsabilidad, y desarrollar productos de calidad; este levantamiento de procesos deberá generar manuales, flujos de procesos, instructivos, políticas e indicadores que le permitan a la dirección regional medirse y mejorar continuamente: para alcanzar un buen producto en términos de ingeniería de procesos es importante manejar esto como un proyecto, plantear etapas que podrían estar enmarcadas de la siguiente manera; etapa 1: definición del modelo de gestión de calidad que incluiría un mapa de procesos, un manual de calidad, un modelo de interacción de procesos; etapa 2: el levantamiento y definición de procesos y sus indicadores y la etapa 3: que consiste en la implementación y maduración; de esto dependerá contar con una línea base real que permita medir y mejorar la ejecución de los procesos a nivel territorial, este esfuerzo puede ser realizado desde el interno de la institución o a través de la intervención de un agente externo (consultor, asistencia técnica, etc.), pero lo importante es que el resultado se aplique y replique en el resto de direcciones regionales; para que el efecto sea satisfactorio debe existir un

involucramiento serio de las autoridades tanto de la dirección regional como del nivel central en planta matriz, de esto dependerá el éxito de esta iniciativa.

Tercero, prestación de servicios institucionales; de lo analizado se recomienda impulsar una redefinición de las atribuciones y responsabilidades que tienen las direcciones regionales, puntualmente se debería incluir dentro de estas la difusión y entrega de los servicios institucionales así como su promoción en el nivel territorial, esto al momento no es parte de sus atribuciones y es una tarea sumamente importante y que se ha estado ejecutando, la Coordinación de Desarrollo Organizacional deberá considerar e impulsar este proceso, ya que se podría optimizar las actividades que las direcciones regionales ejecutan así como la asignación y priorización de los recursos tanto económicos como de talento humano: además esto permitirá que se equilibre la carga operativa en dos grandes aristas como son la prestación de servicios y la ejecución de actividades de control que es en lo que se han venido enfocando más las direcciones regionales, poner este tema sobre la mesa permitirá que producto del intercambio de criterios técnicos se pueda establecer una mejor línea de trabajo, responsabilidades útiles que si puedan ser impulsadas y evaluadas, para esto es fundamental la participación del nivel jerárquico pero también del nivel técnico, ambas partes deben aportar, caso contrario el esfuerzo será inútil.

Finalmente, interacción con los diferentes actores territoriales; este punto es de vital importancia ya que la institución desconcentrada se debe a sus actores, para esto será fundamental el realizar actividades concretas, primero una identificación seria de los entes registrales territoriales que existen, considerando los datos que estos maneja, el nivel de impacto que tendrían los datos en la prestación de servicios públicos, las características técnicas de la infraestructura tecnológica de los

potenciales proveedores (instituciones públicas o privadas) y la seguridad jurídica que estas instituciones ofrezcan garantizando de esta forma el buen uso y veracidad de los datos; una vez que se cuente con esta información se deberá junto con el nivel centralizado definir las estrategias y prioridades en las que la institución deberá enfocarse y solo en ese momento proceder con la ejecución de las actividades, es decir, es importante definir cómo se trabajará y la estrategia para tal o cual actor y luego de establecida la hoja de ruta más adecuada proceder a ejecutar las actividades concretas ya sean de capacitación, asesoría, acercamiento, incorporación de datos, etc.

4.3 Conclusiones

El camino recorrido hasta ahora ha significado un pequeño paso hacia un mejor entendimiento de la gestión territorial en materia registral; los resultados son sencillos pero de vital importancia para la DINARDAP y su Dirección Regional 1 de Esmeraldas, estas son las principales conclusiones del trabajo.

- Al iniciar esta investigación se planteó una pregunta fundamental, esta consistía en conocer ¿cuáles son las causas que motivan la falta de institucionalidad en las Direcciones Regionales de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos – DINARDAP, y como afecta este hecho al eficiente desempeño de las mismas?; a esta pregunta podemos manifestar que son varios los aspectos y características que pueden causar una falta de institucionalidad; de lo visto cabe decir que para la dirección regional 1 de Esmeraldas las razones tienen que ver con cuatro aspectos que son:

- No contar en el territorio con personal debidamente calificado para ejercer actividades registrales, lo cual de manera primordial complejiza la selección de personal calificado para realizar las tareas encomendadas a nivel territorial, esto obliga a que el personal calificado provenga de otros lugares lo cual significa que no necesariamente conocen las realidades de la población, las costumbres de la sociedad y las características del territorio como son distancia, clima y medios de transporte.
- Más allá de lo descrito en el Estatuto Orgánico Funcional de Gestión por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos 2011, las direcciones regionales no cuentan con ningún tipo de manual de procesos, procedimientos, instructivos o herramientas técnicas de diagrama de flujo ordenada las formas básicas para ejecutar el trabajo y las tareas a estas encomendadas; esto significa que a pesar de la existencia del estatuto no se tiene una guía para la aplicación de los procesos y mucho menos para mejora continua al interior de las regionales, cabe resaltar que además DINARDAP cuenta con su sistema de gestión de calidad únicamente a nivel de planta central, los procesos de la ISO 9001 – 2008 que mantiene no han sido replicados en ninguna dirección regional.
- Los servicios institucionales (DATOSEGURO, INFODIGITAL y SINE) son cuando mucho los que mejor estado presentan ya que debido a sus características estos cuentan con procedimientos internos, resoluciones de aplicación y algún instructivo para su manejo y oferta a nivel nacional y territorial.
- No existe un procedimiento de interacción entre la administración central de la DINARDAP y las direcciones regionales, el canal de comunicación no se encuentra

establecido de manera formal, lo cual provoca que las líneas de comunicación sean sumamente débiles haciendo que los procesos puedan o no cumplirse, dejando su desempeño a la libre aplicación de la iniciativa y proactividades de los funcionarios que laboran en las diferentes direcciones regionales, esto en esencia no es malo pero disminuye sin duda el nivel de formalidad en el trabajo y elimina cualquier posibilidades de seguimiento, medición y mejor sobre el desempeño de las mismas.

- La hipótesis establecida para el desarrollo de este trabajo consistía en que la falta de aplicación de procesos y procedimientos, la falta de un adecuado proceso de selección para el personal, la escasez de perfiles profesionales con características específicas para desempeñarse en la actividad registral y gestión de servicios, ha provocado que la Dirección Regional 1 no cuente con un modelo de gestión sólido lo cual hace que la prestación de servicios y consecución de objetivos no sea eficiente y de calidad.
 - El desempeño y resultados que ha tenido la Dirección Regional 1 en el 2014 y lo que va del 2015, según se muestra en la presente investigación no dependen de la existencia de un modelo de gestión sino más bien de la capacidad de gestión de los actores internos, esto demuestra que la relación de la eficiencia y la consecución de resultados no se encuentra ligada al modelo de gestión con que se cuenta sino al trabajo y compromiso de los funcionarios de la dirección regional.
 - Por todo lo descrito en el presente apartado cabe mencionar que la hipótesis en efecto es aceptada ya que las diferentes manifestaciones realizadas por los entrevistados, la revisión y análisis de los documentos disponibles y las opiniones vertidas en la misma dejan claro que la dirección regional 1 de esmeraldas no cuenta con procesos, procedimientos, personal calificado ni recursos financieros acorde a

sus necesidades, es decir no cuenta con un modelo de gestión institucionalizado y ni se diga por procesos o enfocado a resultados; y que a pesar de esta realidad su desempeño ha ido mejorando si se compara el nivel de cumplimiento de los indicadores de 25% a 80% entre octubre de 2014 y julio de 2015; esto se ha logrado amparados en la capacidad de gestión de los funcionarios dejando claro que la eficiencia de un equipo de trabajo no depende del modelo de gestión con el que cuenta sino de su actitud.

Los resultados de esta investigación plantean nuevas interrogantes para el lector y para el funcionario de la DINARDAP; si se considera algo de lo que en este documento se ha dicho sin duda la institución en general podrá ver las cosas de una manera diferente y trabajar por conocer mejor su institución y tomar las decisiones más adecuadas para que el trabajo sea mucho más eficiente y los resultados alentadores.

Bibliografía

- Carreño, Ángela, 2012, Modelo y Procedimiento de Apoyo para la Gestión Pública de la Calidad de Vida. Zona 4: Ecuador, Manabí – Santo Domingo de los Tsachilas, Universidad de Matanzas “Camilo Cienfuegos” Matanzas, Cuba.
- Fernández, Ana, 2006, El Neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europea, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Barcelona, España.
- Fuentes, Guillermo; Güemes, Ma. Cecilia; Isaza, Carolina, 2009, Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana, Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. VII, núm. 11, 2009, pp. 55-84, Universidad Central de Chile, Santiago, Chile.
- Levitsky, Steven, Murillo, María Victoria, Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina.
- Serra, Albert; Figueroa, Verónica; Saz, Ángel, 2007, Modelo abierto de Gestión Para Resultados en el sector público, BID – CLAD, Washington D. C., Estados Unidos de América.
- Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI, 2010, CLAD, Santo Domingo, República Dominicana.
- García, Roberto; García, Mauricio, 2010, LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe, BID, Washington D. C., Estados Unidos de América.
- Del Cano, Ero, 2011, “Gestión del capital humano, competencias y sociedad del conocimiento”, Observatorio Laboral Revista Venezolana, Vol. 4, Carabobo.
- El Estado a tu lado, más cerca de ti, 2012, SENPLADES, Quito, Ecuador.

- Pardo, María del Carmen, 2010, LA PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO: ENTRE LA TRADICIÓN Y EL CAMBIO, Foro Internacional, vol. L, núm. 2, abril-junio, 2010, pp. 393-42, El Colegio de México, A.C., Distrito Federal, México.
- Empresa Pública: Desconcentración, 1986, Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Distrito Federal, México.
- Bañon, Rafael; Carrillo, Ernesto, 1997, La nueva administración Pública, Alianza Universidad, Madrid, España.
- Gestión para Resultados, GPR, TAXONOMÍA EN GESTIÓN PARA RESULTADOS Y MONITOREO Y EVALUACIÓN, Proyecto: “Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos”, Banco Mundial, CLAD.
- Friedmann, Reinhard, 2005, La Gestión Pública en el Siglo XXI. Anticipando los Cambios que Vienen: Hacia un Sector Público Inteligente y en Constante Aprendizaje, Instituto de Estudios y Gestión Pública.
- Gaebler, T.: ¡A Reinventar el Propio Gobierno!, en: El Mercurio, 4 de diciembre de 1994, pág. D16.
- Proceso de desconcentración del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificación, 2012, SENPLADES, Quito, Ecuador.
- Ferrada, Juan Carlos, 1999, El estado administrador de Chile: de unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado.

- Fleckman, Isidoro, 2009, Nuevos Modelos de Gestión Pública: La Importancia de la Cultura y el Liderazgo Después del Big Bang Paradigmático, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Henrix, Steven, 1995, Unas Experiencias Regionales con la Modernización de Registros, Land Tenure Center, Bolivia.
- Sánchez, José, 2002, Gestión Pública y Governance, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca.
- Vargas, José, 2008, Teoría Institucional y Neoinstitucional en la administración internacional de las organizaciones, Universidad de Guadalajara, México, Jalisco.
- Verdesoto Custode Luis, Aldaz Peña Raúl, Donoso Gómez Rosa, Flor Recalde Eulalia, Jarrín Morán Cristina, López Oropeza Mauricio, Torres Castillo Ana, 2009, Quito, Desarrollo para la Gente, Corporación Instituto de la Ciudad, Quito, Ecuador.
- Estatuto Orgánico Funcional de Gestión por Procesos de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos 2011, Fiel Web 13.0, 2013.
- Giddens, A.: Konsequenzen der Moderne, Frankfurt a.M., 1997, pág. 204.

ANEXOS

Anexo 1: Entrevista a ex funcionario del área de tecnologías de la información.

En relación al levantamiento de información primaria que se requiere para el presente estudio, se realizó una entrevista con un ex miembro del nivel jerárquico superior de la DINARDAP (2010 – 2015), mismo que estaba a cargo de la adecuada ejecución de los procesos tecnológicos; se configuraron un total de cuatro preguntas, a continuación se expone la información generada.

La primera interrogante tiene que ver con la solución informática que existe en relación al Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, el SINARDAP, cómo funciona y cuál es su importancia para la institución.

A esta pregunta el entrevistado respondió que *el SINARDAP como herramienta informática es un gran bus de datos, es decir, un repositorio de información con el cual las diferentes bases de datos que mediante la ley del SINARDAP o resolución de la DINARDAP hayan sido declaradas como registros de datos públicos, se puedan comunicar; el SINARDAP es de vital importancia para el estado y la prestación de servicios públicos, ya que mediante su funcionamiento se impulsan los procesos de gobierno electrónico, así como la iniciativa cero papeles entre otras; esto significa brindar los servicios públicos de manera ágil y fácil, sin que los ciudadanos entreguen papeles, copias de cédula, papeleta de votación, etc., y sin que tengan que movilizarse mucho para hacer sus trámites, un ejemplo de esto sería el trabajo realizado en conjunto con la Superintendencia de Compañías para que se pueda lanzar el servicio de Constitución de Compañías en línea.*

Todo lo que se realiza en la DINARDAP está soportado por el sistema SINARDAP, es decir los servicios como DATOSEGURO e INFODIGITAL basan su funcionamiento en el SINARDAP, toman la información de éste y la presentan a los usuarios tal y como se tomó de su fuente.

La segunda pregunta consiste en identificar cuáles son los sistemas informáticos de la DINARDAP que funcionan a nivel nacional.

La DINARDAP ha desarrollado e implementado varios sistemas que funcionan a nivel nacional, estos además del SINARDAP serían DATO SEGURO, el Sistema de Notificaciones Electrónicas - SINE e INFODIGITAL, estos sistemas permiten a los usuarios acceder a los diferentes datos que son de libre disponibilidad, es decir a los datos que cada ciudadano tiene con la particularidad que solo el titular puede acceder a ellos, esto quiere decir que si yo deseo ver mi información accedo con mi clave y usuario a DATO SEGURO y podré ver solo mi información, y no la de ninguna otra persona; esto en el caso de DATO SEGURO, en el caso de INFODIGITAL funciona de la misma forma pero aquí las consultas las realizan las diferentes instituciones públicas para poder brindar sus servicios de manera más ágil; SINE en cambio tiene una función muy particular, consiste en desaparecer los tiempos y costos de envío de las diferentes notificaciones emitidas por los diferentes jueces de coactivas de las instituciones públicas que están dirigidas a los diferentes registros a nivel nacional, para esto la herramienta permite el envío de estas notificaciones a través de un gestor que autentifica el contenido de la misma a través de una firma electrónica y que se puede ver de inmediato en la bandeja del usuario. Este tipo de herramientas además podrían ser usadas para otro tipo de envíos si así se requeriría.

La tercera interrogante tiene que ver con la existencia de sistemas informáticos que se hayan desarrollado específicamente para la prestación de servicios a nivel territorial, cuáles son y cómo estos funcionan.

La DINARDAP tiene como una de sus facultades de establecer los sistemas que deberán utilizar los Registros Mercantiles a nivel nacional así como también los Registros de la Propiedad, en este caso se han desarrollado el “Sistema Nacional de Registros Mercantiles – SNRM” y el “Sistema

Nacional de Registros de la Propiedad - SNRP”; estos sistemas lo que buscan es estandarizar los servicios que se brindan en estos registros, se ha implementado el SNRM en doce (12) de los catorce (14) Registros Mercantiles a nivel nacional, mientras que los Registros de la Propiedad según sea su interés podrían usar el SNRP de manera inmediata, al momento solo se lo utiliza en un Registro de la Propiedad en Pedro Moncayo.

Cabe recalcar que existe un total de catorce (14) registros mercantiles que se encuentran en las ciudades de Ambato, Babahoyo, Cuenca, Esmeraldas, Guayaquil, Ibarra, Loja, Machala, Manta, Portoviejo, Quito, Santa Cruz, Santo Domingo, Riobamba; a partir del 1 de junio en Santa Cruz las competencias del Registro Mercantil serán asumidas por el Registro de la Propiedad de la ciudad².

La última pregunta se refiere a las necesidades actuales y futuras que las herramientas tecnológicas desarrolladas por la DINARDAP requieren para funcionar de manera más eficiente.

Los sistemas informáticos que la DINARDAP desde su creación ha desarrollado han permitido que la gestión pública tenga nuevas herramientas para brindar sus servicios, creo que lo más importante es aprovechar estas herramientas a través de su uso, existen muchas instituciones públicas que tienen acceso a INFODIGITAL por ejemplo, pero no lo usan, esto debido principalmente a que no cuentan con la capacidad de desarrollar sus servicios y aprovechar la herramienta, o simplemente no han tenido el apoyo desde dentro, para poder alcanzar de manera real el mencionado Gobierno Electrónico, entendido como la prestación de servicios ágiles, sin papeles y en línea, es necesario que todo el estado se alinee y consiga desarrollar servicios propios, DINARDAP tiene herramientas que les serían de gran utilidad, datos de la ciudadanía para facilitar los trámites, DATOSEGURO a su vez como una herramienta de consulta de la

² <http://registromercantil.gob.ec/santa-cruz/noticias-santa-cruz/502-urgente-registro-de-la-propiedad-de-santa-cruz-asumir%C3%A1-funciones-del-registro-mercantil-desde-el-1-de-junio.html>

información del mismo ciudadano, además SINE que tiene la capacidad no solo de realizar notificaciones de coactivas sino cualquier tipo de notificación, esto sería de muchísima utilidad sobre todo en el sistema de justicia nacional, el apoyo entre instituciones es la clave para poder lograr este objetivo.

Anexo 2: Entrevista a ex funcionario del área de gestión y registro.

En cuanto a la gestión registral y la regulación integral de las actividades de esta índole se entrevistó al ex director de Gestión y Registro de la DINARDAP (2014 – 2015), cuya

responsabilidad general radica en la administración de los servicios de la institución; de la misma manera se han configurado cuatro preguntas para este caso.

La primera pregunta se relaciona con el funcionamiento del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos – SINARDAP, desde el punto de vista de gestión.

El SINARDAP es un sistema orgánico, que incluye a todas las instituciones que administran datos públicos, sean estas públicas o privadas, su reconocimiento como registro de datos públicos depende de si la DINARDAP mediante resolución lo dispone de esa manera; ahora, para que esto funcione se debe contemplar que desde el área de gestión se deben impulsar una serie de acercamientos a diferentes instituciones que administran datos públicos con el objetivo de poder incorporar estos datos al SINARDAP; esto significa que este gran bus de datos puede crecer y seguir creciendo lo cual lo fortalecerá, ya que podrá entregar más información a los diferentes usuarios.

El SINARDAP en sí, permitirá que el estado y las instituciones públicas puedan mejorar sus servicios, apalancando e impulsando el concepto de Gobierno Electrónico en nuestro país, como realiza esto, es muy simple, entrega información que las instituciones requieren, esto se lo hace a través de una conexión directa entre esa institución y el SINARDAP, de esta manera esta institución tiene el acceso y puede usar la misma plataforma, o desarrollar la suya propia y alimentarla con la información; un ejemplo puede ser el caso del IESS que requiera que presentes una copia de tu cédula, de papeleta de votación y otros documentos, ahora no lo hacen, solo te requieren tu número de cédula y con este ingresan a una herramienta desarrollada por ellos y alimentada con los datos del SINARDAP, e inmediatamente tiene acceso a tu información con lo cual puede continuar el trámite sin ningún problema, esto le ahorra al usuario en copias y tiempos de espera; el SINARDAP tiene el potencial de constituirse en la gran fuente de información que

se utilice para la entrega de servicios a nivel nacional; cabe concluir que el SINARDAP se encuentra alimentado por datos de varias instituciones como son IESS, MRL, Registros Mercantiles, de la Propiedad, Policía Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, SRI, entre otras.

La segunda pregunta se refiere a los servicios que la DINARDAP entrega a nivel nacional, cómo estos se entregan y a qué tipo de instituciones está enfocado.

En esencia existen tres servicios que consideraríamos más bien centrales que nacionales, estos son el de DATOSEGURO, que consiste en una plataforma web que le permite al usuario registrado, un ciudadano normal, acceder a todos los datos propios que reposan en el SINARDAP, para esto existen los correspondientes filtros de seguridad que garanticen su buen uso; INFODIGITAL tiene características similares ya que entrega información de la ciudadanía, pero este se enfoca en compartir esa información con las diferentes instituciones públicas, para poder acceder a ellos la institución usuaria debe cumplir con una serie de condiciones de seguridad informática y jurídica que garantice el buen uso de dicha información; el Sistema de Notificaciones Electrónicas – SINE es uno de los de mayor uso ya que se usa en los más de 200 registros mercantiles y de la propiedad que existen a nivel nacional, su servicio consiste en la entrega y recepción de una disposición legal de un Juez de coactivas de una institución en tiempo real, el SINE sin duda fue uno de los mayores éxitos ya que simplificó un trabajo de envío de documentos y coordinación logística que realmente era costoso y riesgoso a un proceso inmediato, seguro y económico.

La tercera pregunta tiene que ver con los servicios que DINARDAP entrega a nivel territorial y cómo funciona la coordinación entre el nivel central y el nivel territorial.

Al nivel de las direcciones regionales los servicios que se entregan son los mismos que a nivel nacional, DATOSEGURO, INFODIGITAL, SINE; a través de capacitaciones, acercamientos e implementaciones; además de esto las direcciones regionales se encargan de realizar el seguimiento correspondiente a los diferentes Registros Mercantiles y de la Propiedad que existen en su lugar de competencia según el territorio.

En cuanto a la coordinación, las direcciones regionales se comunican directamente con las diferentes áreas de la DINARDAP según lo requieran; en lo referente a las disposiciones generales estas acatan aquello que sea requerido por las máximas autoridades de la institución, más su trabajo está estrechamente relacionado con el área de Gestión, Registro y Seguimiento, a través de estas es que se coordinan las actividades de seguimiento, capacitación, entrega de asesorías y el control sobre los Registros Mercantiles y de la Propiedad; es importante aclarar que la DINARDAP tiene competencia directa y total sobre los Registros Mercantiles, mientras que con los Registros de la Propiedad la competencia es compartida con los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados y se limita únicamente a la gestión registral, otro punto a considerar es que existen 14 Registros Mercantiles exclusivos, para el resto de cantones la actividad registral mercantil la ejercen los Registros de la Propiedad, es por esto que las direcciones regionales trabajan estrechamente con estos registros de la propiedad.

La última pregunta se refiere a las necesidades actuales y futuras que tiene la DINARDAP desde el punto de vista de la gestión registral.

En general creo que lo más importante es fortalecer a la DINARDAP en términos políticos, financieros y de competencias, la función que tiene es de vital importancia para la entrega de servicios eficientes y sin costo a la ciudadanía, pero el nivel de conocimiento de la institución y lo que hace por parte de la función pública no es el deseado, además como ya dije la gestión depende

de una serie de esfuerzos coyunturales que se deben realizar y para esto tener apoyo político es vital, si se consigue que la DINARDAP tenga este peso en el sector público sin duda su labor sería mucho más eficiente y los resultados podrían verse mucho más rápido.

Anexo 3: Entrevista a ex funcionario de la Dirección Regional 1 de la DINARDAP.

Para el desarrollo de este punto se entrevistó al actual Director Regional 1 de la DINARDAP, cuya sede se encuentra ubicada en el GAD Municipal de Esmeraldas, esta dirección se encuentra encargada de gestionar las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Imbabura en lo referente a materia registral; este servidor público es el responsable de la gestión registral integral en toda esta zona geográfica.

La primera pregunta a realizar consiste en que de primera mano nos comparta cuál es la realidad que vive esta dirección regional en términos de gestión, talento humano, disponibilidad de recursos y capacidad operativa de gestión.

La Dirección Regional con sede en Esmeraldas al momento cuenta con una cantidad mínima de recursos humanos, principalmente por la escasez de perfiles profesionales calificados en la localidad, se debe entender que para el trabajo en materia registral es importante contar con capital humano calificado y este no es demasiado abundante, incluso a nivel nacional, esto debido al nivel de especialización que se requiere; es por esto que contar con perfiles experimentados y con aptitudes en materia registral comprobadas es complicado; esto sumado a la limitada disponibilidad de recursos económicos por la que el estado en general atraviesa hoy en día, se vuelve complejo contar con el personal necesario y sobre todo invertir en su desarrollo y formación como se esperaría.

La realidad es que debemos tratar de aprovechar al máximo los recursos con los que contamos, eso quiere decir que con un equipo de 3 a 4 funcionarios incluido el director regional y el conductor, debemos cumplir la mayor cantidad de tareas, lo cual implica movilizarnos a las diferentes provincias, visitar los Registros Mercantiles y los Registros de la Propiedad bajo nuestro cargo, realizar actividades de seguimiento, recabar remanentes, capacitar en cuanto al SINARDAP, coordinar actividades de impacto en medios de comunicación entre otras, es sin duda

una tarea difícil y un reto muy grande el que hemos asumido. El trabajo podría ser realizado de una manera mucho más simple pero la realidad es que para poder hacerlo es importante fortalecer varios aspectos en esta Dirección Regional.

La segunda interrogante se refiere a cómo se gestionan los servicios en el territorio, cuál es el proceso y la forma de interacción que la Dirección Regional mantiene con la administración central de la DINARDAP.

Las Direcciones Regionales, son brazos ejecutores de la gestión que realiza la DINARDAP en el territorio, cada dirección se encarga de replicar las actividades de seguimiento a la actividad registral, la ejecución de controles a los Registros Mercantiles y Registros de la Propiedad con funciones y facultades de Registros Mercantiles; de brindar asesoría y capacitación en relación al SINARDAP y sus servicios, así como de realizar las gestiones correspondientes para recabar los recursos producto de remanentes y autogestión de los registros; justamente este es el punto que mayor esfuerzo significa para la gestión de las Direcciones Regionales ya que implica en ejecutar múltiples acercamientos y traslados hacia los GAD Municipales que administran sus Registros de la Propiedad con funciones y facultades de Registros Mercantiles; en cuanto a la modalidad de trabajo es importante establecer que se trabaja de manera coordinada con las diferentes áreas de la DINARDAP, pero sobre todo la coordinación y la ejecución de tareas se trabaja con la Dirección de Gestión y Registro y la Dirección de Control y Seguimiento, ya que de estas dependen las grandes directrices que se refieren a la gestión Core de la DINARDAP.

La tercera interrogante se refiere a los procesos que se siguen para brindar los servicios institucionales en el territorio.

Para brindar los servicios en las zonas se cuenta con el personal capacitado en relación a lo establecido por la matriz, estas capacitaciones son replicadas en los diferentes lugares donde son

requeridas; para DATOSEGURO e INFODIGITAL se cuenta con el material necesario ya que se han desarrollado desde la matriz varias presentaciones y documentos guía que son el material de capacitación, una vez realizadas las capacitaciones los resultados son reportados a través de informes periódicos; en cuanto a la aplicación de controles y registros existen formatos de reportes que son elaborados semanalmente y enviados a la matriz para su revisión y análisis, la herramienta GPR – Gobierno por Resultados es otra de las maneras automáticas con las que la Dirección cuenta para reportar el trabajo realizado, pero desde mi punto de vista es demasiado cerrada y no refleja del todo la realidad del trabajo y el esfuerzo que se debe realizar a nivel territorial.

SINE de la misma manera es un servicio importante pero debido a que ya es bastante automático no necesita demasiado nivel de seguimiento o actualización de parte de la regional, la mayor cantidad del soporte se lo da en matriz.

La importancia de la dirección regional es la de acercarse a los registros, realizar los seguimientos y recabar los recursos que se generan producto de la autogestión de los Registros en el territorio.

La última interrogante tiene que ver con la identificación de las necesidades más importantes que la Dirección Regional 1 de Esmeraldas requiera para alcanzar un mejor nivel de desempeño.

La Dirección Regional de Esmeraldas cuenta con un número limitado de funcionarios y recursos para ejecutar sus actividades, el vehículo institucional se vuelve insuficiente para lograr cubrir el mayor territorio y cumplir con las tareas de manera más ágil, son un total de 8 cantones en la provincia de Esmeraldas, 6 en la provincia de Imbabura, 6 en la provincia de Carchi y 7 en la provincia de Sucumbíos; a este se le debe sumar diversas solicitudes de apoyo logístico en la zona 2 lo cual complejiza más el trabajo de la dirección regional; en múltiples ocasiones es importante

contar con un mayor nivel de autonomía para la toma de ciertas decisiones que muchas veces son urgentes y que por la interacción con la matriz demoran más de lo que deberían; creo que la ausencia de procesos claramente definidos para la gestión de las direcciones regionales y en particular la dirección regional es una de las cosas que se deben tomar en cuenta a nivel institucional, si logramos establecer procesos claros y con los diferentes niveles de responsabilidad los recursos serían usados con mayor eficiencia y por ende las realidades podrían ser prometedoras; hoy en día esta dirección ha incrementado los resultados que le exigen a nivel de gestión ya que antes por ejemplo en lo que se refiere a gestión de “remanentes” es decir recursos generados por los registros de la propiedad con funciones y facultades de registros mercantiles se han incrementado, debido principalmente al compromiso y capacidad de gestión que se tiene, más no por la sólida estructura institucional con la que contamos.

En fin, mejorar el nivel de comunicación interna es importante, tal vez a través de la designación de un responsable definido de la gestión desconcentrada que tenga poder de decisión podría ayudar al desempeño de las Direcciones Regionales, en el caso particular de Esmeraldas es importante contar con un mayor número de funcionarios calificados y que desde el seno de la institución se generen los suficientes estímulos laborales para que estos trabajen a gusto en la institución, como ya dije no se tiene en la localidad personal calificado motivo por el cual la propuesta de trabajo en la zona debe ser atractiva para el funcionario que se elija no pierda su motivación en el trabajo y la zona.